

LE SOUS-MARIN

SA SITUATION DANS LE DROIT DES GENS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Jean RENAULT

Président : M. de GEOUFFRE de la PRADELLE, professeur.

Suffragants. { MM. BASDEVANT } *professeurs.*
 { LE FUR }

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON et Cie

160, RUE SAINT-JACQUES

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ou improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***

LE SOUS-MARIN

SA SITUATION DANS LE DROIT DES GENS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Jean RENAULT

Président : M. A. de GEOUFFRE de la PRADELLE, *professeur.*

Suffragants. { MM. BASDEVANT
LE FUR } *professeurs.*

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1932



AVANT-PROPOS

Le 24 frimaire an VI (14 décembre 1797), Fulton présentait les plans de son submersible, le *Nautilus*, au ministre de la Marine, l'amiral Pléville, qui rejeta la nouvelle invention. Fulton ne se rebuta pas ; soutenu par Monge et Laplace, il construisit le *Nautilus* et le conduisit à Brest, où il parvint par ses propres moyens, sans remorque ni escorte. Après des essais concluants, dans la rade de Brest, sous le contrôle de l'amiral Villaret-Joyeuse, Fulton proposa au Premier Consul d'utiliser son nouvel engin contre le commerce maritime de l'Angleterre. Le ministre de la Marine Decrès s'opposa d'une façon définitive à l'emploi de la torpille et du sous-marin, et ordonna au préfet maritime de jeter le *Nautilus* hors de la rade de Brest.

Espérant trouver meilleur accueil en Angleterre, Fulton alla présenter ses découvertes à Pitt, en 1805, et procéda à des essais qui furent couronnés de succès. Mais c'était manquer de psychologie que d'offrir au maître des mers une arme capable de lui enlever sa suprématie ; le premier lord de l'Amirauté, Jervis, comte de Saint-Vincent, congédia l'inventeur et lui ordonna de quitter l'Angleterre.

Après une longue éclipse, l'idée du croiseur submersible réapparut vers la fin du xix^e siècle. Mais, malgré les qualités du *Gymnote*, en 1886, et du *Gustave-Zédé*,

en 1890, le problème de la navigation sous-marine n'était pas encore résolu : on ne possédait pas de moteurs satisfaisants pour la marche en surface et la propulsion électrique par accumulateurs, pour la plongée, n'était pas au point. Quand, avec Laubeuf, on put faire usage de moteurs à huile légère ou à vapeur, qui permettaient non seulement la marche en surface, mais encore la recharge des accumulateurs, l'utilisation du sous-marin fut envisagée. Toutes les marines du monde, de bon ou de mauvais gré, durent étudier et envisager les possibilités de l'arme nouvelle, et en construire. Son emploi en temps de guerre n'avait pas encore été fait et l'on discutait de la valeur militaire des submersibles lorsque survinrent les événements d'août 1914. Les quatre années qui suivirent, devaient révéler la valeur de l'arme nouvelle, surprendre ses détracteurs et étonner ses plus ardents promoteurs.

TITRE PREMIER

Le sous-marin et les conférences internationales

1919-1931

La question du Sous-Marin

Il peut sembler inutile d'étudier d'une façon toute spéciale la situation du sous-marin dans le droit international. Le sous-marin est un bâtiment de guerre dont l'emploi n'est à aucun degré plus répréhensible que celui de toute autre arme, la torpille, par exemple, dont il partage l'apparence de trahison.

La légitimité du sous-marin comme arme de guerre a été cependant posée à la suite de l'emploi, généralement considéré comme abusif, qu'en firent les Puissances centrales, au cours de la guerre de 1914-1918, contre le trafic maritime international.

La guerre commerciale n'était pourtant pas un procédé qui pût surprendre les Gouvernements. Ils en avaient déjà longuement discuté à la suite de la proposition du Gouvernement des Etats-Unis, en 1856, d'adopter le principe de l'inviolabilité de la propriété ennemie sur mer : la Grande-Bretagne s'y était opposée. Le Gouvernement américain persistant dans son idée refaisait la même proposition en 1899, à la première Conférence de la Haye : elle fut à nouveau écartée, comme n'étant pas prévue au programme de la Conférence. Enfin reprise en 1907, à la seconde Conférence de la Haye, elle ne put rallier que 21 voix sur 44. La Conférence de Londres en 1909

tournera la difficulté et se bornera à définir la contrebande de guerre et à fixer les modalités de sa capture.

Dans aucune de ces Conférences, pas même en 1907, il n'était venu à l'idée de personne de demander une limitation particulière de l'usage des sous-marins, tant dans la guerre maritime que dans la guerre commerciale. L'utilisation du sous-marin pour la guerre commerciale était prévue par toutes les amirautés et admise d'une façon générale depuis le début de cette arme. Elle avait été la première idée de Fulton en présentant les plans de son *Nautilus* à la Marine française. Dans une lettre qu'il écrivait au Premier Consul, pour démontrer l'efficacité de l'arme nouvelle qu'il venait d'inventer, Fulton faisait remarquer que « l'interruption du commerce de la Tamise serait un moyen sûr de subjuguier ce pays (Angleterre), car il couperait un trafic qui est le nerf et l'âme du cabinet de Saint-James ». Conan Doyle, dans son conte *Danger*, avait montré toutes les possibilités de l'arme sous-marine.

Pendant la guerre même, dans une note aux Alliés, le Gouvernement des Etats-Unis s'exprimait ainsi : « Je ne pense pas qu'un belligérant puisse être privé de l'usage des sous-marins, en vue de l'interruption du trafic ennemi. » Mais, pour interrompre ce trafic, le sous-marin, par sa nature même, était conduit à généraliser le procédé de destruction que le droit international n'avait accepté qu'à titre exceptionnel. Les neutres acceptèrent cependant la généralisation du procédé de destruction par les sous-marins, ils acceptèrent, sans trop de protestations, l'abandon des équipages des navires détruits, dans les canots de sauvetage, par n'importe quel temps, et souvent à grande

distance des côtes, et le président Wilson pouvait écrire au Gouvernement allemand, le 21 juillet 1915 : « Les événements des deux derniers mois ont clairement indiqué qu'il est possible et facile de conduire les opérations sous-marines... en accord réel avec les lois de la guerre reconnues et acceptées. »

L'usage du sous-marin pour la guerre commerciale n'est donc pas apparu, pendant la guerre 1914-1918, comme incompatible avec le respect du droit des gens. Seul a été flétri l'abus qu'en a fait l'Allemagne dans sa guerre sous-marine « sans restrictions », allant jusqu'au meurtre des équipages et des passagers neutres, jusqu'à la destruction, sans avertissement préalable, des paquebots à passagers.

Sans vouloir rechercher ici si l'Allemagne, en agissant ainsi, s'est mise au ban du droit international, ou si ses adversaires, surpris et inquiets en face d'une arme contre laquelle ils n'avaient, tout au moins dans les débuts, presque aucun moyen de défense, n'ont pas grossi les événements pour les rendre plus condamnables, il est évident que la guerre sous-marine « sans restrictions » a créé contre elle à travers le monde un grand mouvement d'opinion violemment hostile et a posé en même temps la question de la légitimité du sous-marin comme arme de guerre.

Le sous-marin est-il contraire au droit des gens ? A cette question, il a été répondu diversement. La méthode allemande a trouvé des défenseurs non seulement dans son propre pays, mais aussi chez les Alliés, surtout après la guerre. Lorsque le premier moment de stupeur fut passé, lorsque l'emploi de cette arme

nouvelle put être examinée d'une façon rétrospective, lorsque les intérêts des nations en présence ne furent plus aussi violemment opposés, des adversaires de la veille, et non des moindres, sont allés jusqu'à approuver la méthode employée par les Empires centraux.

Dans ses Mémoires publiés en 1919, lord Fisher, premier lord naval, reproduit une lettre ouverte à Tirpitz, qu'il avait fait paraître au moment de la démission de ce dernier. « En apprenant la démission de Tirpitz, écrit lord Fisher, j'ai rédigé la lettre suivante qu'un journal consentit à imprimer dans une de ses éditions. Je ne puis dire pourquoi, mais elle ne reparut jamais plus, et elle ne fut reproduite par aucun autre journal :

« Cher vieux Tirpitz, nous voilà tous les deux dans
» le même bateau (lord Fisher avait démissionné en
» mai 1915) ! Combien de temps nous avons été col-
» lègues ! Tout de même, nous avons mis dans le mille
» pour les croiseurs de bataille, et je sais que vous
» avez dit que vous ne me pardonneriez jamais d'avoir
» envoyé au fond le *Blucher* et von Spee et toute son
» armada. Courage, vieux frère ! Dites « Resurgam » !
» Vous êtes le seul marin allemand qui comprenne la
» guerre ! Tue ton ennemi pour ne pas être tué par
» lui. Je ne vous blâme pas pour votre affaire sous-
» marine. J'en aurais fait autant moi-même, si nos
» idiots en Angleterre avaient voulu me croire quand
» je le leur disais. *Well. So long ! Yours till hell
» freezes.* Fisher, 29.3.16. »

On est obligé d'apprécier tout le poids de ce témoignage quand on se souvient que la guerre de course fut toujours si violemment réprouvée par l'Angleterre

qu'elle atteignait plus que toute autre nation. Que dire alors de la guerre sous-marine ! Le témoignage d'une personnalité aussi représentative que celle de lord Fisher méritait d'être retenu.

Un officier français, le commandant Castex, dans son livre *Synthèse de la guerre sous-marine*, croit nécessaire de relever quelques objections formulées contre la guerre sous-marine allemande et d'y répondre. « C'est ainsi, dit-il, qu'on a très souvent qualifié cette guerre sous-marine de « piraterie » et ses exécutants de « pirates ». Les articles de la presse alliée, les déclarations ou discours officiels des personnages haut placés de l'Entente, des écrits techniques même étaient pleins de ces qualificatifs, ou d'autres du même genre, par lesquels on réprouvait avec indignation ce qui semblait un banditisme maritime et ce qu'on assimilait aux exploits des Barbaresques du xvi^e siècle. Ces expressions avaient l'inconvénient de traduire de façon précise, un peu trop ouvertement, les sentiments que professait à ce moment la généralité des ennemis de l'Allemagne, à savoir l'étonnement que causait ce mode de guerre nouveau, la surprise de ce moyen d'action insolite, l'impression de ne pas être prêt à y faire face, l'impuissance vis-à-vis de lui, l'angoisse de ses résultats définitifs. Etonnés, surpris, momentanément impuissants, inquiets, ils ne trouvaient rien de mieux que de manifester leur dépit... par des injures à l'adresse de ce méchant adversaire qui méprisait les règles du *fair play*. »

Le commandant Castex se faisait en cela le continuateur d'une école française antérieure au sous-marin dont le chef avait été l'amiral Aube, qui, dans

un article écrit en 1899, pour l'*Atlas colonial* de Mayer, avait ainsi tracé la conduite à tenir par le commandant d'un torpilleur : « Ira-t-il signifier au capitaine du paquebot qu'il est là, qu'il le guette, qu'il peut le couler et qu'en conséquence il le fait prisonnier, qu'en un mot il l'amarine platoniquement ?... Le torpilleur suivra de loin, invisible, le paquebot qu'il aura reconnu, et, la nuit faite, le plus silencieusement et le plus tranquillement du monde, il enverra aux abîmes paquebot, cargaison, équipage, passagers, et l'âme non seulement au repos, mais pleinement satisfaite, le capitaine du torpilleur continuera sa croisière. » L'effet de la torpille étant indépendant du tube qui la lance, il est évident que ces paroles peuvent s'appliquer exactement à la guerre sous-marine allemande.

Certains donc se sont fait les défenseurs sans réserve des procédés de guerre sous-marine des Empires centraux. Par contre, d'autres, adoptant la thèse radicalement opposée, ont pris fait de ces mêmes procédés pour poser la question de la légitimité en soi du sous-marin et pour en condamner purement et simplement tout emploi quel qu'il soit. Telle est l'opinion de beaucoup des anciens adversaires de l'Allemagne, et notamment de l'amiral Wemyss, premier lord naval de 1917 à 1919, qui, dans la *Revue de Paris*, écrivait en mars 1922 : « Pour la guerre au commerce maritime, l'impossibilité où les sous-marins se trouvent d'assurer la sécurité des équipages des navires saisis est en soi suffisante pour les rendre impropres à cet emploi, à moins d'admettre la pratique illégale et inhumaine de couler les navires sans avis préalable. »

Comme il arrive souvent, il semble que la vérité se

trouve dans un moyen terme entre deux opinions peut-être excessives, et qu'elle ait été traduite par un autre adversaire de l'Allemagne, l'amiral Sims, commandant les forces navales américaines dans les eaux européennes pendant la guerre, au cours d'un long article publié, en juin dans le *Current History*, intitulé : « La vérité au sujet des atrocités de la guerre sous-marine allemande. »

« Aucun des faits, opinions ou considérations contenus dans cet article ne doit être interprété comme une tendance à justifier à un degré quelconque la politique allemande de guerre sous-marine, ou les cas de brutalités commises par quelques officiers allemands dans la réalisation de cette politique...

» Cet article essaiera de montrer, ce qui est plus important, que l'indignation naturelle soulevée par la politique allemande, et la condamnation totale qui en est résultée, de ses officiers et de l'engin de guerre dont ils se servirent, a obscurci à un tel degré la compréhension par le peuple américain de la valeur du sous-marin comme arme de défense pour les Etats-Unis, qu'il en est résulté un traité nous privant de son emploi de façon légitime et humaine, pour la destruction du commerce ennemi.

» Le peuple américain est dans une lamentable erreur au sujet du sous-marin. Tous les renseignements qu'on lui a donnés sont erronés ; le résultat en est que l'on a adopté des mesures que je trouve tellement contraires à nos intérêts nationaux qu'elles méritent d'attirer l'attention du dernier de nos concitoyens... »

Quant à la guerre commerciale, « il faut noter ce

point capital : de telles opérations contre le commerce maritime de l'ennemi peuvent être conduites avec succès, sans violer en quoi que ce soit les lois internationales et humanitaires. Presque tous les croiseurs submersibles allemands du type *Deutschland*, furent employés de cette façon durant la guerre. Gardant la mer pendant trois ou quatre mois sans revenir à leurs bases, se servant du premier navire capturé comme base flottante, détruisant d'autres navires, des équipages desquels ils assuraient la sécurité en les envoyant au port sur le navire capturé... ils agissaient pratiquement comme des croiseurs de surface, mais d'une manière rendue efficiente par la supériorité du rayon d'action et de la puissance offensive, et par la faculté du dérobement à la poursuite. »

Critiquant l'amiral Wemyss qui avait écrit que les succès des sous-marins allemands contre le commerce étaient dus à la « façon illégale » dont ils avaient été utilisés, l'amiral Sims ajoute : « Cette déclaration est incorrecte, car si la plus grande part du succès de l'Allemagne dans la destruction du commerce a été due à l'emploi illégal du sous-marin, il n'en est pas moins vrai, comme je l'ai démontré, que le sous-marin a été employé, et très fréquemment, d'une manière parfaitement légitime, et qu'il pourra être employé de la même façon avec succès dans les guerres futures. »

Ce qui revient à dire : l'emploi du sous-marin comme arme de guerre est parfaitement légitime, à la condition toutefois que cet emploi soit fait dans le cadre des prescriptions du droit international. C'est là, résumée en quelque mots, toute la thèse française.

Si donc on écarte la doctrine allemande de la guerre sous-marine « sans restrictions », qui, quoi qu'on puisse dire, est indéfendable parce que contraire aux lois les plus élémentaires de l'humanité, et que, comme telle, elle ne saurait trouver place dans le droit international, deux thèses restent en présence : la thèse anglaise et la thèse française.

La thèse anglaise condamne radicalement le sous-marin et déclare son emploi illégitime. La thèse française, au contraire, ne distingue pas entre le navire sous-marin et le navire de surface, reconnaît à l'un et à l'autre les mêmes droits comme les mêmes devoirs et les soumet l'un et l'autre aux mêmes règles du droit international.

Ces deux thèses s'opposeront au cours des grandes réunions internationales des années d'après-guerre, et feront le fond du débat chaque fois que se posera la question du sous-marin.

Conférences navales d'après-guerre

CHAPITRE PREMIER

Conférence de la Paix

27 janvier 1919 - 2 décembre 1919

L'armistice du 11 novembre 1918 imposa à l'Allemagne, comme il avait d'ailleurs été fait pour l'Autriche-Hongrie, quelques jours auparavant, de livrer immédiatement aux Alliés tous les sous-marins à flot avec leur armement complet et de détruire les sous-marins qui étaient encore en chantier.

Au cours de la séance du Conseil naval allié du 27 janvier 1919, l'amiral Wemyss, qui y représentait l'Angleterre, exposant la nécessité de régler rapidement et définitivement les conditions navales de paix, déposa sur la table du Conseil tout un programme de conditions de paix qui avait été établi par l'Amirauté britannique. Ce programme se divisait en trois catégories : 1° Les conditions que l'Amirauté britannique jugeait absolument nécessaires ; 2° les conditions qu'elle proposait mais où elle admettait la discussion ; 3° les points sur lesquels elle jugeait bon d'émettre un simple avis. Or, dans la première catégorie, c'est-à-dire parmi les conditions sur lesquelles l'Amirauté britannique déclarait n'admettre aucune discussion, se

trouvait un chapitre intitulé : « Prohibition de la construction des sous-marins ». Ce chapitre portait « interdiction universelle de construire des sous-marins » et ordonnait « la destruction générale de tous les sous-marins existants, sous la garantie effective de la Ligue des Nations ».

« Cette mesure, continue le dit chapitre, dans l'opinion de l'Angleterre, serait à l'avantage de tous. Si une puissance quelconque refusait d'y adhérer, une déclaration générale serait promulguée pour obliger les sous-marins à observer les principes de la loi internationale applicables à tous les autres navires. En particulier :

» 1. Tout bâtiment de commerce doit être invité à stopper avant de pouvoir être attaqué.

» 2. L'arraisonnement et la visite sont nécessaires pour pouvoir reconnaître les véritables caractères du bâtiment.

» 3. Si l'on est conduit à détruire un bâtiment capturé, tout le personnel à bord et tous les papiers importants doivent être mis en sécurité : les embarcations d'un navire ne sont pas considérées comme lieu de sécurité.

» En outre, comme il est matériellement impossible d'empêcher les sous-marins de faire un usage *abusif* des ports neutres et des eaux territoriales neutres en raison de leur faculté de s'immerger, les sous-marins devront être exclus des ports neutres et des eaux territoriales neutres. Des clauses particulières obligeront les neutres à interner les sous-marins belligérants entrant dans leurs ports et à exercer une surveillance sérieuse pour empêcher ces sous-marins de pénétrer dans leurs eaux territoriales. »

Quant aux sous-marins ennemis livrés aux Alliés, l'amiral Wemyss les condamne sans rémission : ils seront coulés ou détruits. Cette mesure est prise en vue d'empêcher les Puissances centrales de recommencer la guerre sous-marine dans un avenir prochain.

Sous la pression du Gouvernement français, après de longs pourparlers, le Traité de Versailles ne comprend que la livraison des sous-marins allemands et l'interdiction, pour l'Allemagne, de posséder dans sa flotte de guerre aucun sous-marin (art. 181). Mais reprenant à nouveau la thèse qui lui était chère, l'amiral Wemyss proposa au Conseil naval une clause additionnelle, qui ne serait pas insérée au Traité de Paix, mais qui constituerait seulement accord entre les Alliés, ainsi conçue : « Tous les sous-marins, navires de relevage, docks pour sous-marins, qui seront livrés aux Alliés, seront coulés ou détruits sous le contrôle des Alliés et des Etats-Unis. Les matériaux provenant de ces sous-marins pourront être utilisés, mais uniquement dans un but industriel ou commercial. Il est interdit de se servir de ces matériaux pour des travaux ayant des objectifs de guerre. »

Cette motion vint en discussion devant le Conseil naval interallié le 1^{er} mai 1919 ; l'amiral de Bon lui opposa une proposition beaucoup plus générale. A la question de l'amiral Wemyss : « Détruira-t-on les sous-marins allemands ? », l'amiral de Bon répondit par cette autre question : « Supprimera-t-on la guerre sous-marine ? » Suivant l'amiral français, c'était cette question qui devait être posée et résolue, et celle-là seulement, la proposition de destruction des sous-ma-

rins allemands devant se trouver évidemment réglée dans un sens ou dans l'autre, suivant la solution qui serait donnée à cette question. Puis, entrant dans le vif de la question, l'amiral de Bon ajouta : « Il n'appartient pas aux amiraux de prendre une décision de principe ; par contre, quel que soit le haut pouvoir appelé à se prononcer, il est indispensable, pour guider son avis, que des experts navals aient formulé nettement leur opinion.

» L'amiral de Bon est fermement opposé à l'abolition des sous-marins ; elle lui paraît être contraire au bon sens. Parce qu'un homme en a assassiné un autre avec un fusil, est-il venu à l'idée de quelqu'un d'abolir l'usage du fusil ?

» Si un sous-marin, en lançant sa torpille, a agi conformément aux règles de l'honneur militaire, pour quoi serait-il disqualifié ? Quelle différence y a-t-il entre la torpille d'un sous-marin et celle d'un bâtiment de surface, maintenant surtout que ces engins peuvent être lancés à de telles distances qu'on pourra en être atteint sans savoir qui les a lancés.

» Pour quelle raison veut-on supprimer le sous-marin ?

» a) Est-ce à cause du danger qu'il présente pour les bâtiments de combat ? Logiquement, il faudra supprimer en même temps la torpille, puis la mine et encore le canon. Car nous avons vu pendant cette guerre de grands bâtiments disparaître avec tout leur équipage, pour avoir reçu une bordée de projectiles tirés à grande distance.

» Avant 1914, le sous-marin était si bien considéré comme d'un emploi licite, qu'aucune règle de droit

international ne visait cet emploi, et toutes les marines en possédaient des flottilles. Il n'était fait aucune distinction entre les bâtiments de surface et les sous-marins. Ceux-ci constituaient cependant, à ce moment, un plus grand danger qu'à l'heure actuelle, car on a appris depuis à déceler leur présence, à les chasser et à les anéantir.

» b) Est-ce à cause de l'emploi qui en a été fait et que l'on peut en faire dans la guerre au commerce ? Mais une marine maîtresse de la mer et qui négligerait de se conformer aux règles de l'humanité causerait, avec des bâtiments de surface, des ravages beaucoup plus terribles qu'avec des sous-marins. Le sort de certain convoi attaqué par des bâtiments légers allemands dans sa traversée de Norvège en Angleterre en est un exemple probant. Va-t-on, pour cette raison, interdire l'emploi des petits croiseurs ou des destroyers ?

» Plus on approfondit la question, moins on arrive à pouvoir motiver cette proposition : « la guerre sous-marine doit être supprimée », si ce n'est pour des questions d'intérêt. Pour parler franc, cette suppression est voulue surtout parce qu'elle est considérée comme avantageuse par certaines marines puissantes, suffisamment riches pour construire et entretenir des flottes de combat. Le sous-marin est l'arme des faibles. A condition qu'ils l'emploient loyalement, pourquoi n'auraient-ils pas le droit de se défendre ? Pourquoi seraient-ils obligés de se plier sans résistance à la volonté du plus fort ? Au moment où tous les efforts tendent à donner aux petites nations le droit de vivre indépendantes, admettre de pareils principes doit paraître impossible.

» Si la guerre sous-marine n'est pas supprimée, la question du sort des sous-marins se présente ainsi : Lorsque, au moment de l'armistice, une différence de traitement a été faite entre les bâtiments de surface et les sous-marins, on s'est proposé, comme exemple moral à donner au monde, de détruire les sous-marins qui s'étaient déshonorés pendant la guerre.

» Aujourd'hui, nous savons que, parmi les sous-marins livrés aux Alliés, il s'en trouve un certain nombre qui n'ont jamais pris part à la guerre commerciale. Ceux-ci sont des instruments de combat analogues aux navires de surface, et pour cette raison ils doivent subir le même sort.

» L'opinion publique en France s'est nettement prononcée contre la destruction des bâtiments de surface ou sous-marins. Si l'on ne peut lui opposer des raisons d'ordre technique indiscutables, pourquoi prendre une décision que le bon sens public ne pourra admettre ?

» Il comprendra qu'à titre d'exemple les sous-marins déshonorés soient détruits, mais pas les autres. Ceux qui sont utilisables doivent être répartis entre les différentes marines pour en faire ce qu'elles voudront. »

Malgré la vigueur de ces arguments, les amiraux anglais et américains ne se laissèrent pas ébranler dans leurs convictions premières, et le Conseil naval interallié, ne pouvant se mettre d'accord, décida de renvoyer au Conseil suprême les deux propositions, celle de l'amiral Wemyss et celle de l'amiral de Bon.

Le Conseil suprême, dans sa séance du 2 décembre 1919, s'en tira par une transaction, et décida que :

« 1° Tous les sous-marins livrés par les Puissances ennemies, à l'exception d'un petit nombre mentionné au paragraphe 4, seront démolis sous le contrôle d'une commission navale interalliée.

.....

» 34° La France, étant seule de tous les Alliés à ne pas avoir construit de sous-marins pendant la guerre, recevra en compensation dix sous-marins allemands en bon état ; ces sous-marins seront choisis de préférence parmi ceux qui n'ont pas participé à la guerre sous-marine. »

Il peut paraître d'autant plus surprenant de voir la Grande-Bretagne attaquer aussi violemment l'arme sous-marine, au lendemain même de la guerre, que pendant toute la durée des hostilités, elle avait eu recours aux sous-marins pour combattre les Empires centraux dans les mers où la supériorité de ceux-ci ne lui permettait pas de faire pénétrer ses navires de surface. Dans la mer Baltique, dans la mer de Marmara, les sous-marins anglais se sont attaqué à des convois et ont torpillé non seulement des navires de guerre, mais aussi des bâtiments de commerce. Mais alors, de 1914 à 1918, l'intérêt de l'Amirauté britannique était de se servir du sous-marin pour faire la guerre au commerce germanique dans les mers où ses flottes de surface ne pouvaient parvenir. Tandis qu'au contraire, au lendemain de la défaite allemande et de l'anéantissement de la *Flotte de haute mer* à Scapa Flow, n'ayant personne à craindre sur mer, l'Angleterre estime conforme à ses intérêts de s'attaquer à cette arme du faible qui peut aider des Etats mari-

times secondaires à compenser leur infériorité vis-à-vis des escadres britanniques.

Malgré les arguments, tant d'ordre technique qu'humanitaire, dont ses représentants usèrent à la Conférence de la Paix, la Grande-Bretagne ne parvint à faire décider par le Conseil suprême ni l'interdiction des sous-marins ni même la destruction complète de ceux qui avaient été pris à l'ennemi. Cette première offensive manquée, l'Amirauté britannique ne désespéra pas de réussir dans une autre occasion ; cette occasion se présenta à nouveau aux Conférences de Washington et de Londres.

CHAPITRE II

Conférence de Washington

12 novembre 1921 - 6 février 1922

C'est des Etats-Unis que vint l'idée qui est à l'origine de la Conférence de Washington. Dans un projet de résolution qu'il déposa le 14 décembre 1930, le sénateur Borah, président de la Commission des affaires étrangères du Sénat américain, invitait le président des Etats-Unis à entamer des négociations avec la Grande-Bretagne et le Japon pour préparer une réduction des armements navals. Ajourné par l'élection présidentielle, le projet du sénateur Borah fut adopté par le Congrès américain en juillet 1921. Loin de se contenter de cet accord tripartite, le président Harding, qui venait d'être élu, invita la France et l'Italie à participer à la Conférence qui devait se tenir à Washington, dont le programme singulièrement étendu devait comprendre une limitation des armements terrestres et navals que la lettre d'invitation résumait ainsi :

1. Limitation des armements navals comportant une discussion sur :

- a) La base de cette limitation ;
- b) Son étendue ;
- c) Sa réalisation.

2. Règles à établir pour le contrôle des méthodes de guerre.

3. Limitation des armements terrestres.

I. — QUESTION DE L'ABOLITION DES SOUS-MARINS.

Les représentants des cinq nations invitées accompagnés de techniciens militaires et navals se réunirent en première séance plénière le 12 novembre 1921. La France, exclue des premières négociations menées pendant un mois par les trois principales puissances navales, Angleterre, Etats-Unis, Japon, sur les *capital ships*, se vit imposer, malgré l'énergique protestation de l'amiral de Bon, la proportion de 1,75 contre 5, 5, 3. La France dut céder ; le 19 décembre 1921, notre ministre des Affaires étrangères télégraphiait à M. Sarraut, chef de la délégation française, « d'exprimer notre concession sur les *capital ships*, mais sous la réserve formelle qu'aucune diminution ne pourra être consentie sur nos estimations concernant les bâtiments légers et les sous-marins ».

Cette concession était à peine faite, qu'à la séance du 22 décembre, le délégué anglais, lord Lee prononçait une attaque à fond contre le sous-marin : loin de se contenter d'une réglementation internationale à l'usage de cette arme, il en réclamait la suppression complète et définitive. Reprenant l'historique de la guerre sous-marine, lord Lee affirmait que lorsque l'Allemagne avait mené légitimement cette guerre, elle n'en avait retiré que des résultats presque nuls. Sans doute, au début des hostilités, des

croiseurs ont pu être torpillés ; mais c'étaient pour la plupart des navires démodés et qui n'avaient été atteints que grâce à la nouveauté du procédé. Puis il faisait remarquer, fort justement d'ailleurs, que malgré le blocus sous-marin allemand, la Grande Flotte anglaise n'avait jamais été atteinte, que pas un seul de ses navires n'avait été coulé par sous-marin, ni à la mer, ni au mouillage, que les armées britanniques avaient traversé la Manche, et les armées américaines l'Atlantique, sans que les sous-marins aient pu quoi que ce soit contre elles. Pour le délégué britannique, le sous-marin n'avait été qu'une arme de meurtre et de piraterie, et ne pouvait être que cela, n'étant propre qu'à couler des paquebots à passagers, des navires de commerce ou des bâtiments hôpitaux. Techniquement, le sous-marin est construit de telle façon qu'il ne peut sauver les équipages et les passagers des navires torpillés.

En conclusion, l'Angleterre, qui avait la flotte sous-marine la plus nombreuse, proposait de la faire disparaître immédiatement si les autres puissances acceptaient d'agir de même ; car, selon lord Lee, la simple limitation était insuffisante, attendu qu'une flotte sous-marine pouvait être aisément et rapidement complétée en temps de guerre. Il ne serait pas difficile de construire des sous-marins et d'instruire des équipages, si cette industrie n'était pas abandonnée déjà depuis un certain temps.

Dans l'article, déjà cité plus haut, de la *Revue de Paris*, l'amiral Wemyss, qui fut de 1917 à 1919 premier lord naval et chef d'état-major naval britannique, commente ainsi la Conférence de Washington :

« M. Balfour, avec son éloquence persuasive bien connue, a soutenu que le sous-marin, en tant qu'engin opposé à son adversaire naturel le navire de guerre, s'est révélé quantité négligeable ; que, pour la défense, il est sans valeur, et que c'est seulement dans la destruction des navires de commerce qu'il a marqué des succès. Ceci, a-t-il ajouté, je le tiens de bonne source : affirmation qui n'a pas dû être sans étonner les amiraux de Bon et Sims, collaborateurs de l'Amirauté britannique dans la campagne anti-sous-marine.

» Quelle était au surplus la source en question ? Il est difficile qu'il puisse s'agir du *Naval Staff*. Car, enfin, si le public a pu être et est encore bien mal informé en matière de guerre sur mer, les officiers de marine en tous cas doivent savoir que de pareilles conclusions sont en contradiction directe avec les leçons de l'expérience...

» Quand la guerre éclata, le sous-marin n'avait pas encore fait ses preuves. On sait que les Allemands pensèrent dès le premier moment trouver en lui le moyen de réduire la supériorité de la *Grand Fleet*. Leur insuccès à cet égard fut moins dû à l'inefficacité de l'arme nouvelle qu'à leur manque d'expérience dans son emploi. En déduire que cette arme n'a aucune valeur offensive, c'est ignorer les exploits de nos sous-marins dans la Baltique et la mer de Marmara.

» En présence des leçons de la campagne des Dardanelles, qui peut prétendre que les sous-marins soient sans valeur pour la défense ?... Les sous-marins ont rendu impossible un blocus rapproché, et les services qu'ils ont rendus dans la mer du Nord, en surveillant

les côtes ennemies, ont prouvé qu'ils pourraient être pour la flotte principale un appoint de grande valeur. »

Dans leur ardeur à mener la lutte contre le sous-marin, dont ils veulent la suppression définitive et totale, lord Lee et M. Balfour n'ont peut-être pas suffisamment regardé à la valeur de leurs arguments. Dire que le sous-marin s'était révélé sans efficacité contre les navires de guerre était une affirmation pour le moins hasardeuse. Fort à propos, l'amiral Wemyss les a placés devant les faits en leur rappelant, à la fois, et les succès des sous-marins allemands aux Dardanelles, et les exploits heureux des sous-marins anglais tant dans la Baltique que dans la mer de Marmara et dans la mer du Nord.

Les arguments de sentiments employés par la délégation anglaise n'étaient pas plus probants, mais ils avaient du moins cet avantage d'émouvoir l'opinion américaine, devant laquelle le souvenir du *Lusitania*, par exemple, n'est jamais invoqué en vain. Argument de sentiment aussi, cette opinion qui consiste à demander la suppression des sous-marins parce que les abus commis par les Allemands de 1914 à 1918 pourraient se renouveler dans une guerre future. Pour étayer cette opinion, lord Lee citait, en le déformant, un article du commandant Castex paru dans la *Revue maritime* de janvier 1920. Lord Lee traduisait ainsi la pensée de l'auteur : « Grâce à l'ingéniosité des hommes, nous tenons enfin l'instrument, le système, la martingale qui renversera finalement et définitivement la puissance navale de l'empire britannique. » Or, le texte français ne portait pas *nous tenons*, mais

on tient, ce qui en change complètement le sens, surtout si on sait que le passage en question est extrait d'une analyse de la politique allemande navale au cours de la guerre. D'ailleurs, il commençait par ces mots, omis inconsciemment, nous voulons l'espérer, par le délégué anglais : « *Ainsi raisonnent les Allemands.....* »

Est-il donc possible pratiquement de rayer d'un trait de plume une arme déterminée de la liste des engins de guerre ? Peut-on être assuré de supprimer d'une façon définitive le sous-marin, surtout lorsque cette arme n'est pas toute nouvelle, lorsqu'elle date de près de quarante ans, qu'elle a été universellement employée, et d'une façon si intense pendant quatre ans que l'on a pu en apprécier les défauts comme les qualités ?

Ce sont ces arguments que la délégation française devait faire valoir dans la déclaration que lut M. Sarraut :

« La France estime que le sous-marin est la seule arme qui permette actuellement à une nation faiblement pourvue de navires de ligne de se défendre sur mer. Le sous-marin est donc pour la France, surtout après les sacrifices qu'on lui a demandés de consentir sur les navires de ligne, un moyen essentiel de conserver son indépendance qu'elle ne saurait sacrifier aussi.

» Dans l'état actuel de l'art naval, le sous-marin ne peut suffire pour donner la maîtrise de la mer à un belligérant, même si celui-ci possède une très grande supériorité en sous-marins. Ce n'est donc pas une arme de domination,

» Le Gouvernement français estime que tout moyen de guerre pourrait être employé conformément ou non conformément aux lois de la guerre, et que l'usage inhumain et barbare qui a été fait du sous-marin par un belligérant pendant la dernière guerre, est un motif pour condamner ce belligérant, mais non pour condamner le sous-marin. »

Des cinq puissances présentes à Washington, l'Angleterre avait été la seule à parler sérieusement de l'interdiction des sous-marins. Se voyant isolée, elle ne tarda pas à battre en retraite. Mais aussitôt, elle esquissa un mouvement tournant ; ne pouvant plus espérer une suppression complète, elle réclama une étroite limitation des flottes sous-marines et du tonnage individuel de leurs bâtiments. A cela aussi, la délégation française s'opposa énergiquement :

« La réduction, au-dessous d'une certaine limite, du tonnage total des sous-marins qu'une nation maritime a le droit de construire, aurait à un degré moindre, en raison de la forte proportion de l'indisponibilité de ces unités dans le service de guerre, les mêmes effets que leur suppression complète, et elle doit être rejetée pour les mêmes motifs.

» Le Gouvernement français a déjà fait savoir qu'il ne saurait davantage accepter un accord basé sur le principe que le tonnage total de sous-marins qu'une nation a le droit de construire fût directement proportionné à son tonnage en navires de ligne. A son avis, c'est le contraire qui est rationnel, puisqu'elle ne peut jouir de la protection que lui donneraient les *capital ships*.

» Le Gouvernement français considère qu'il est

possible de concilier l'emploi des sous-marins avec les lois de l'humanité. Les grands sous-marins ont, à ce point de vue, l'avantage de pouvoir recueillir les équipages des bâtiments coulés et de fournir des équipages de prise aux bâtiments capturés.

» Le Gouvernement français ayant à assurer la défense éventuelle de nombreuses colonies, dont certaines sont très éloignées de la métropole, doit, pour les défendre et pour garder et protéger ses communications avec elles, posséder des sous-marins ayant un très grand rayon d'action, et, par conséquent, des dimensions appropriées.

» Pour ces motifs, le Gouvernement français ne peut consentir à accepter ni la suppression des sous-marins, ni une réduction du tonnage global de sous-marins qu'il considère comme le minimum indispensable à la sécurité des territoires dont il a la charge, ni à une limitation du tonnage individuel des sous-marins. »

Prenant ensuite la parole, le délégué américain, M. Hughes, au nom de la délégation des Etats-Unis, est amené à des conclusions qui se rapprochent très sensiblement de celles de la délégation française. Le rapport américain souligne tout d'abord que contre les bâtiments de guerre et comme éclaireur, le sous-marin s'est montré vraiment efficace, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs la liste des navires de guerre coulés par lui, non seulement au début de la guerre, mais pendant toute la durée des hostilités. Les *capital ships* et les croiseurs cuirassés constituent à eux seuls une liste déjà fort importante, ce sont : *Formidable, Triumph, Majestic, Cornwallis, Aboukir, Cressy, Hogue*

et *Drake*, pour la flotte anglaise ; *Suffren*, *Gaulois*, *Danton*, *Léon-Gambetta*, *Amiral-Charner*, pour la flotte française ; *Pallada*, *Amalfi*, *Giuseppe-Garibaldi*, pour la flotte italienne. A elle seule, la Grande-Bretagne a vu détruire par les sous-marins 62 de ses navires de guerre, parmi lesquels 5 navires de ligne et 5 croiseurs. On comprend dès lors que M. Hughes ait pu dire en parlant du sous-marin : « Il a une valeur immense, son emploi est légitime et aucune nation ne peut en condamner l'usage. »

Pour la guerre au commerce, le rapport du Comité des experts de la délégation américaine conclut que « si le sous-marin est soumis aux mêmes règlements que les navires de guerre de surface, on ne peut pas soulever d'objections à son emploi contre les bâtiments de commerce ». En conséquence, l'Amérique demande que des règles conformes à celles imposées aux navires de surface soient imposées aux sous-marins. « On devrait également interdire l'emploi des faux pavillons et l'armement offensif des navires marchands. » Car, pendant la guerre, lorsque des bâtiments de commerce rencontraient des sous-marins, « la quasi-certitude d'être coulés les conduisit à résister par tous les moyens en leur pouvoir. L'armement défensif fut employé offensivement pour frapper le premier coup ; peu à peu chacun s'efforça de couler l'autre à vue ».

Le rapport américain pose donc trois principes : 1° Le sous-marin est une arme normale et même efficace contre les bâtiments de guerre ; 2° c'est une arme dont l'emploi peut être légitime pour contrôler le trafic international ; 3° mais son emploi ne peut

en être admis jusqu'à la guerre sous-marine « sans restriction ».

Enfin, le rapport américain conclut que : « Le sous-marin est par excellence l'arme des puissances navales faibles. Toute marine qui a la maîtrise des mers préfère se reposer sur cette supériorité — et l'Amérique devait illustrer cette vérité lors de la Conférence de Londres —. Les marines plus faibles s'efforcent de menacer cette supériorité en développant une arme de surprise. »

L'Italie et le Japon, se ralliant aux thèses française et américaine, s'opposèrent également à la suppression du sous-marin.

Le sous-marin ne pouvant ainsi être supprimé, on tenta d'en limiter le tonnage dans diverses flottes. M. Hughes proposa le chiffre de 60.000 tonnes pour chacune des flottes américaine et anglaise. Le tonnage attribué à la France était parcimonieusement limité à 31.390 tonnes. La délégation française ayant fait savoir qu'elle demandait 90.000 tonnes et n'accepterait aucune réduction sur ce chiffre, l'idée de limitation de tonnage fut abandonnée et il fut convenu que chaque nation resterait seule juge de ses besoins.

A défaut d'une limitation du nombre et du tonnage des sous-marins, la Conférence fut alors saisie d'une proposition tendant à la limitation de leur emploi ; ce fut l'objet des résolutions Root.

II. — RÉSOLUTIONS ROOT.

Les discussions parfois assez vives autour des différentes thèses sur la suppression des sous-marins

avaient créé entre la France et l'Angleterre une situation assez tendue. La France réclamait des sous-marins comme moyen de défense ; l'Angleterre niait la valeur défensive du sous-marin et, dans tous les cas, estimait que son ancienne alliée n'avait pas besoin pour sa défense d'un nombre de sous-marins aussi grand que celui qu'elle demandait. L'Angleterre allait même jusqu'à soupçonner la France de projeter une attaque contre son commerce.

Pour ramener le calme et la confiance entre les nations représentées à la Conférence, le sénateur Root proposa d'interdire l'emploi du sous-marin contre le commerce, et si toutes les délégations étaient d'accord sur ce point, de l'établir expressément dans un traité sans se préoccuper, quant au reste, de la limitation du tonnage des flottes sous-marines. Si la France estimait que 90.000 tonnes étaient nécessaires pour sa défense, elle pourrait les posséder sans que l'Angleterre puisse y voir une menace contre son commerce, puisque l'action des sous-marins serait strictement limitée aux navires de guerre.

Les circonstances étaient particulièrement favorables à l'adoption des Résolutions présentées par le sénateur Root. Au cours des discussions menées contre la thèse anglaise, les diverses délégations, et notamment la délégation française, avaient affirmé possible l'emploi du sous-marin conformément au droit des gens. Plus particulièrement, le vice-amiral de Bon avait déclaré à la sixième séance : « L'action des sous-marins contre une flotte marchande doit être renfermée dans les limites qui en rendent l'exercice admis-

sible. Une réglementation appropriée doit être précisée dans ce but. »

De plus, aucune des grandes Puissances n'avait l'intention d'user du sous-marin pour la guerre au commerce, tellement était grande, au lendemain de la guerre, l'horreur soulevée dans le monde entier par les procédés allemands. Quant aux petits Etats, les dangers que les sous-marins des grandes Puissances feraient courir à leur commerce, seraient beaucoup plus grands que les avantages qu'ils pourraient retirer d'une attaque de leurs sous-marins contre le commerce des grands Etats. Seules auraient pu s'y opposer les grandes Puissances continentales : parmi celles-ci, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Russie étaient hors de cause ; quant à la France, seule grande Puissance continentale présente à Washington, se sentant entourée de suspicions, elle décida de ne pas s'opposer à la proposition.

Le résultat fut que la discussion en commission ne fut guère qu'un exposé d'idées générales. En conséquence, le sous-marin fut mis au ban en ce qui concerne l'emploi de cette arme à la destruction du commerce. De plus, le Comité de rédaction n'ayant pas fait une étude vraiment minutieuse et détaillée du texte, la rédaction des Résolutions est peu satisfaisante et souvent contradictoire.

Signées le 6 février 1922, les Résolutions Root sont un traité relatif à l'emploi des sous-marins et des gaz asphyxiants en temps de guerre. Il fut signé par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon, la France et l'Italie. Dans la pensée de son auteur, ce traité ne devait entrer en vigueur que le jour où tous les Etats

l'auraient accepté ; mais l'Angleterre proposa que les Puissances présentes à la Conférence acceptassent ces Résolutions indépendamment de l'adhésion des autres nations.

Les Résolutions Root traitent de trois questions :

1° Soumission des sous-marins aux règles du droit international sur la protection de la vie des neutres et des non-combattants ;

2° Renonciation à l'emploi des sous-marins pour la destruction du commerce ;

3° Interdiction de l'emploi des gaz asphyxiants en temps de guerre.

§ 1. — *Soumission des sous-marins aux règles du droit international sur la protection de la vie des neutres et des non-combattants.*

Les Résolutions Root n'apportent pas en principe de nouveautés au droit international ; leur but est de soumettre les sous-marins aux règles traditionnelles applicables aux navires de surface. L'article premier énonce ces règles :

« ARTICLE PREMIER. — Les Puissances signataires
» déclarent qu'au nombre des règles adoptées par
» les nations civilisées pour la protection de la vie
» des neutres et des non-combattants en mer en
» temps de guerre, les règles suivantes doivent être
» considérées comme faisant déjà partie du droit
» international :

» 1° Un navire de commerce ne peut être saisi
» avant d'avoir reçu l'ordre, en vue de déterminer
» son caractère, de se soumettre à la visite et à la
» perquisition.

» Un navire de commerce ne peut être attaqué que
» si, après une mise en demeure, il refuse de s'arrê-
» ter pour se soumettre à la visite et à la perquisi-
» tion, ou si, après la saisie, il refuse de suivre la
» route qui lui est indiquée.

» Un navire de commerce ne peut être détruit que
» lorsque l'équipage et les passagers ont été préalable-
» ment mis en sûreté.

» 2° Les sous-marins belligérants ne sont, en au-
» cune circonstance, dispensés des règles universel-
» les ci-dessus rappelées ; au cas où un sous-marin
» ne serait pas en mesure de capturer un navire de
» commerce en respectant les dites règles, il doit,
» d'après le droit des gens reconnu, renoncer à
» l'attaque ainsi qu'à la saisie et laisser le navire de
» commerce continuer sa route sans être molesté. »

Mais rédiger, pour les sous-marins, des règles de droit international restées jusqu'alors purement traditionnelles, c'était les fixer définitivement et donner à chaque mot une grande valeur pour le jour où le texte devrait être interprété par suite de contestations, même à propos de navires de surface. L'Angleterre s'en est bien rendu compte, et sa délégation — songeant aux navires de surface — a obtenu une modification importante à la rédaction initiale, pour éviter de donner à ces dispositions une interprétation gênante.

L'article premier des Résolutions établit les trois principes suivants, quant à l'action des sous-marins et des navires de surface contre les navires de commerce :

1° AVANT DE SAISIR UN NAVIRE DE COMMERCE, ordre doit lui être donné de se soumettre à la visite. Le texte originel parlait de l'ordre « de s'arrêter pour la visite ». Ces mots exprimaient l'obligation d'effectuer la visite sur place. Au Comité de rédaction, un délégué britannique proposa d'y substituer les mots « de s'arrêter ou de suivre la route qui lui est indiquée ». Ce changement est grave de conséquences, car il admet ainsi implicitement que la visite ne doit pas obligatoirement être effectuée sur place : le déroutement pour visite est ainsi admis. La Grande-Bretagne, qui proposa cette modification, ne tarda pas à en faire état puisqu'à la Commission des juristes de la Haye de 1922-1923, un de ses délégués s'appuya justement sur cette nouveauté du droit maritime international.

2° EN PRINCIPE, UN NAVIRE DE COMMERCE NE PEUT ÊTRE ATTAQUÉ. C'est ainsi que nos Instructions navales de 1916 (art. 1^{er}) prescrivent aux croiseurs français de *détruire* les navires de guerre ennemis ou de *s'en emparer* par la force, et de *capturer* les navires de commerce de l'ennemi. Car le droit international admet que seuls les bâtiments de guerre sont susceptibles d'être attaqués et que les navires de commerce peuvent seulement être visités.

A ce principe, toutefois, il y a deux exceptions ; les navires de commerce peuvent être attaqués dans deux cas :

a) Si, après une mise en demeure, ils refusent de s'arrêter pour se soumettre à la visite. Il y a ainsi une sorte de délit de fuite ;

b) Si, après saisie, il refuse de suivre la route qui lui est indiquée.

Le principe et ses exceptions paraissent à première vue facilement applicables. Ainsi lorsque le navire a été visité en mer et que, parce qu'il est ennemi ou qu'il porte de la contrebande, il a reçu l'ordre de se diriger vers un port national ou allié, ce cas ne présente pas de difficultés, il sera fait de tout cela mention sur les papiers du bord. Dans ce cas, la saisie visée par les Résolutions existe. Il en est de même si le navire, après une visite partielle à la mer, reçoit l'ordre inscrit sur ses papiers de bord de se rendre pour visite dans un port déterminé.

Mais des difficultés se sont élevées, et l'on a pu se demander s'il y avait saisie régulière au sens des Résolutions Root, lorsque, sans examen à la mer, le navire a reçu l'ordre inscrit sur son livre de bord de se rendre au port pour y être visité. A la Commission de la Haye, le second délégué britannique, sir Cecil Hurst, a bien paru admettre la régularité de cette méthode au regard des Résolutions Root. Ce fut également l'opinion du sénateur Rolandi-Ricci, délégué italien et ancien membre de la Conférence de Washington.

Enfin, peut-on considérer qu'il y ait saisie suffisante, si le navire a reçu l'ordre de déroutement par signal ou par T. S. F. ? A la Haye, la délégation américaine n'a pas admis la régularité de cette procédure. La France n'aurait pu admettre ce procédé qu'à la condition de modifier ses règlements. En effet, les Observations générales qui sont en tête des Instructions navales de 1916 définissent la saisie de telle sorte qu'elle implique la substitution de l'autorité du commandant du navire de guerre à celle du comman-

dant du navire de commerce ; elles exigent que la saisie soit « toujours accompagnée des opérations d'inventaire et d'apposition de scellés ». Or, il est de toute évidence que ces opérations ne peuvent être pratiquées si le navire de guerre s'est borné à ordonner le déroutement par signaux ou par T. S. F.

Ces questions ne se seraient pas posées, si le texte définitif avait été exactement conforme aux textes télégraphiés de Washington à Paris. Le texte de ces télégrammes permettait d'attaquer le navire qui refuse « d'obéir aux ordres reçus ». Le bâtiment de guerre aurait donc pu, d'après ce texte, attaquer le navire de commerce, dès que celui-ci aurait refusé d'obéir à ses ordres, quel que soit le procédé employé pour lui transmettre ces ordres. Malheureusement, le texte de ces télégrammes n'est pas identique aux procès-verbaux des séances du 30 décembre et du 5 janvier, ni au texte définitif. Par suite d'une différence de ponctuation, la nécessité de la saisie, dont il est fait mention au texte définitif, ne se trouve pas dans les télégrammes.

Les Résolutions Root ne prévoient l'attaque des navires de commerce que dans les deux cas indiqués plus haut : refus de s'arrêter et refus de dérouter. Il est évident qu'en cela, elles ne sont pas complètes, puisqu'elles ne font pas mention d'autres hypothèses depuis longtemps admises par le droit international. Ainsi, cette attaque est encore possible lorsque le navire de commerce pénètre dans une zone interdite. De semblables zones sont parfaitement licites pourvu qu'elles soient limitées ; c'est de ce genre qu'étaient les zones interdites par les Américains, de-

vant leurs côtes en 1917. Le projet de la Commission des juristes de la Haye va plus loin encore ; il permet d'ouvrir le feu sur un navire qui transmet certains renseignements militaires par T. S. F., ou qui enfreint l'interdiction faite par un commandant de s'approcher de ses forces navales ou de faire des émissions radiotélégraphiques dans une certaine zone.

Les Résolutions Root sont donc sur plusieurs points tout à fait insuffisantes. Elles ont de graves lacunes. Elles ne donnent même pas de réponse à cette autre question pourtant essentielle : comment traiter un navire de commerce transportant des troupes ?

3° MISE EN SURETÉ DES PASSAGERS ET DE L'ÉQUIPAGE PRÉALABLEMENT A LA DESTRUCTION DU NAVIRE DE COMMERCE. Cette règle ne limite pas évidemment les possibilités d'attaque d'un navire de commerce qui fuit devant un croiseur ou un sous-marin, ou refuse de suivre la route indiquée ; elle ne vise que la destruction d'un navire que le bâtiment de guerre a arrêté et dont il est maître. Cela était évident, cependant le délégué italien, M. Schanzer, tint à le faire constater avec insertion au procès-verbal de la Conférence. Cette remarque ne fut pas inutile, car au Comité de rédaction, le président dut intervenir pour dissiper l'équivoque chez certains.

Cette règle ne peut d'ailleurs qu'être approuvée, d'autant plus qu'elle est d'une exécution facile. Aucune précision n'étant donnée sur la mise en sécurité de l'équipage et des passagers, on pourra se contenter d'un moyen quelconque, tel que l'embarquement dans les chaloupes du bord, pourvu que le temps le permette.

Ces prescriptions, admises depuis déjà longtemps par le Droit international pour la guerre maritime, ne sont que rappelées par les Résolutions Root, sans qu'elles y apportent aucune précision ; ce qui est regrettable. Si ces règles du droit des gens n'ont jamais été mises en doute en haute mer, doivent-elles être étendues aux eaux territoriales ? L'Etat riverain n'est-il pas libre d'agir comme bon lui semblera vis-à-vis des navires fréquentant ses eaux ? C'est ainsi que l'entendent les Etats-Unis dont la doctrine sur cette question est exprimée dans une note du département d'Etat du 18 janvier 1916.

Après avoir rappelé ces règles du Droit international, l'article premier des Résolutions Root précise qu'elles s'appliquent également aux sous-marins et que ceux-ci n'en sont dispensés « en aucune circonstance ». Or, cela est évidemment faux, puisqu'il a été vu plus haut qu'il existe des dérogations à ces règles, en cas de zones interdites ou de transmissions de renseignements militaires, par exemple.

Le principe ainsi posé par l'article premier est suivi de sanctions qui sont spécifiées à l'article 3 :

« ART. 3. — Les puissances signataires désireuses d'assurer l'exécution des lois d'humanité déjà reconnues et confirmées par elles relativement à l'attaque, à la saisie et à la destruction des navires de commerce, déclarent en outre que tout individu au service de quelque puissance que ce soit, agissant ou non sur l'ordre d'un supérieur hiérarchique, qui violera l'une ou l'autre des dites règles, sera réputé avoir violé les lois de la guerre et sera susceptible d'être jugé et puni comme s'il avait

» commis un acte de piraterie. Il pourra être mis en
» jugement devant les autorités civiles et militaires
» de toute puissance dans le ressort de l'autorité de
» laquelle il sera trouvé. »

Ces dispositions, qui condamnent uniformément toute infraction aux règles prévues à l'article premier et les assimilent à des actes de piraterie, contiennent une véritable anomalie du point de vue pénal en confondant dans une même répression toute infraction, qu'elle ait été commise spontanément ou par ordre.

Du point de vue international, des difficultés ne manqueront pas de s'élever en pratique, lorsqu'un Etat neutre aura sur son territoire un prétendu coupable ; car le belligérant qui se croira en avoir été victime interviendra immédiatement pour en réclamer soit la punition soit l'extradition.

A part cette innovation probablement malheureuse, l'article premier et suivants reconnaissent simplement le droit actuel. La grande nouveauté des Résolutions Root réside dans l'article 4.

§ 2. — *Renonciation à l'emploi des sous-marins pour la destruction du commerce.*

Au cours de la discussion du projet, le sénateur Root fit observer que si l'article 4 était adopté, il remplacerait l'article premier, tant étaient importantes les modifications apportées au droit actuel par cet article.

Un peu effrayées par ces modifications qui bouleversaient des règles de Droit international admises de tout temps par toutes les puissances maritimes, les délégations française, italienne et japonaise demandèrent que ces propositions soient étudiées par une

commission de juristes. M. Root s'y opposa et demanda un vote immédiat sur cette question. Pour justifier son attitude, le sénateur américain fit valoir que l'on est parfois amené pour réprimer certaines pratiques répréhensibles à prendre des mesures d'interdiction générale et absolue, dont l'application est plus aisée. Prenant comme exemple la loi Volstead, qui imposa aux Etats-Unis le « régime sec », il expliqua que s'il est impossible aujourd'hui de trouver dans ce pays un verre de vin pour dîner, c'est parce qu'il était nécessaire d'empêcher un grand nombre de pauvres malheureux de s'enivrer avec du whisky ; de même, pour les sous-marins, si l'on veut éviter qu'ils ne soient employés d'une façon abusive, il faut les supprimer complètement. Cela est d'autant plus nécessaire, ajouta le sénateur Root, que les Allemands eux-mêmes ont affirmé que la guerre commerciale sous-marine ne pouvait réussir qu'à condition de ne pas la soumettre aux principes de Droit international établis pour les bâtiments de surface. Après que les délégations française et italienne en eurent référé à leurs gouvernements respectifs, cet article 4 fut ainsi définitivement rédigé :

« ART. 4. — Les puissances signataires reconnaissent qu'il est pratiquement impossible d'utiliser les sous-marins à la destruction du commerce sans violer, ainsi qu'il a été fait au cours de la guerre de 1914-1918, les principes universellement acceptés par les nations civilisées pour la protection de la vie des neutres et des non-combattants, et, dans le dessein de faire universellement reconnaître comme incorporée au droit des gens l'interdiction

» d'employer les sous-marins à la destruction du
» commerce, conviennent de se considérer comme
» liées désormais entre elles par cette interdiction
» et invitent toutes les autres puissances à adhérer
» au présent accord: »

Cet article consacre donc une singulière innovation. Il constate *a priori* l'impossibilité pratique d'utiliser les sous-marins à la destruction du commerce maritime sans violer les règles de Droit international et spécialement les principes posés dans les premiers articles de la Résolution Root, et il consacre l'engagement pris par les Etats signataires de ne pas employer le sous-marin dans ce but.

Il y a lieu d'ailleurs de faire ici une remarque : les règles rappelées dans l'article premier sont obligatoires pour tous, même pour ceux qui n'ont pas signé cet accord, parce qu'elles ne font que rappeler des principes reconnus par tous depuis déjà longtemps. L'article 4, au contraire, porte renonciation à l'emploi des sous-marins pour la destruction du commerce : cette renonciation n'oblige que les Etats qui acceptent cette nouveauté et seulement dans leurs rapports entre eux.

L'article premier énonce les règles que le sous-marin doit suivre en cas de destruction de navires de commerce ; par contre, l'article 4 stipule que le sous-marin ne peut jamais exercer ce droit de destruction. Pour motiver cette défense, on invoque l'impossibilité pratique d'employer les sous-marins à la destruction des navires de commerce sans violer les principes reconnus du droit des gens. S'il est vrai qu'il y a là une impossibilité, comment la concilier alors avec le point de vue auquel se place l'article premier en admettant que les sous-marins peuvent exercer ce

mode de destruction, à condition de ne pas enfreindre les règles du Droit international, qu'il a soin de rappeler ? Quelle est donc la portée de la renonciation inscrite dans l'article 4 ?

Le premier délégué italien, M. Schanzer, n'a pas manqué de relever la contradiction qui paraît exister entre les deux résolutions. A sa demande d'explications, le sénateur Root répondit : « L' article premier est une prescription du droit établi, l'article 2 (devenu article 4 dans le texte définitif), s'il était adopté, constituerait une modification au droit établi, et par conséquent il est impossible de dire qu'il n'est pas incompatible avec l'article premier. S'il n'était pas incompatible, alors il n'y aurait pas de changement. L'article 4 ne pourrait pas être compatible avec l'article premier et constituer en même temps une modification. » Le procès-verbal ne dit pas si M. Schanzer fut satisfait de cette réponse. On peut en douter. Rien n'empêchait de prescrire des règles acceptées unanimement par tous les Etats, dans l'article premier, quitte à les compléter par des obligations plus sévères prises exclusivement par les Puissances signataires. Mais ce qu'il est impossible de faire dans un même traité, c'est de prescrire dans un article des règles qu'un article suivant juge inapplicables.

Comment expliquer une telle contradiction ? C'est que l'article 4 part d'une idée inexacte : l'impossibilité pour le sous-marin de se soumettre aux règles du droit des gens pour la destruction du trafic maritime. Or, cette impossibilité n'existe pas. Comme tous les bâtiments de guerre, le sous-marin peut saisir régulièrement et détruire un navire de commerce conformé-

ment aux principes du Droit international universellement admis. Sans doute pourra-t-il être amené à détruire sa prise, lorsqu'il sera certain qu'elle lui serait reprise, s'il cherchait à l'emmener ; mais à cela rien ne s'oppose, s'il a laissé à l'équipage le temps de prendre place dans les embarcations et pris soin de celles-ci, en les remorquant soit près des côtes, soit au voisinage d'un autre navire de commerce. Les Allemands ont eu recours à cette méthode pendant la dernière guerre, montrant ainsi qu'il n'est pas impossible de mener la guerre sous-marine au commerce en conformité avec les règles du Droit international relatives à la saisie. Au cours de la guerre même, le gouvernement des Etats-Unis l'a formellement reconnu à plusieurs reprises : d'abord, lors de la troisième note américaine sur le *Lusitania* du 21 juin 1915, puis, l'année suivante, dans une note en date du 18 janvier 1916. Enfin, on se plaît, même en Angleterre, à opposer la conduite des sous-marins alliés et spécialement britanniques pendant la guerre de 1914-1918 à celle des sous-marins des Empires centraux ; c'est donc que l'on admet que les submersibles de l'Entente ont su, contrairement à leurs adversaires, user légitimement de leurs moyens de combat.

L'antinomie existant entre les articles premier et 4 des Résolutions Root n'est pas le seul défaut de ce traité. Les termes employés sont eux-mêmes souvent confus. Après le refus du sénateur américain d'acquiescer à la proposition des délégations française, italienne et japonaise d'en confier la rédaction à une commission de juristes, M. Schanzer crut bon néanmoins de faire remarquer qu'il serait utile de donner

une définition précise à certains termes, notamment à celui de « navire marchand ». Pour être utile, la définition du terme « navire marchand » devrait être très précise pour qu'il soit possible de distinguer avec certitude « le cas où un sous-marin doit s'abstenir de l'attaquer et le cas où l'attaque serait au contraire permise, par exemple s'il s'agissait d'un navire marchand armé en guerre ou d'un corsaire ¹ ». Mais le délégué ne put obtenir aucune précision.

L'expression « destruction de commerce » n'est pas claire non plus. A la quinzième séance, un délégué anglais proposa d'interdire l'emploi des sous-marins à des « opérations contre le commerce ». C'était interdire tout exercice du droit de visite, toute participation à un blocus. Cette proposition ne fut pas adoptée. Une observation de M. Schanzer tendant à reconnaître la possibilité d'employer les sous-marins à la surveillance d'un blocus effectif amena une discussion pleine de confusion, dont il ne sortit rien ; si bien que le terme « destruction de commerce » est resté dans le vague.

Dans quel sens devra-t-on l'interpréter ? Il semble qu'on ait voulu interdire la chasse au trafic maritime ennemi ou au transport de contrebande par navires de commerce neutres. S'il s'agit d'un blocus, on se trouvera en face d'une opération militaire bien caractérisée, autorisant certainement la participation des sous-marins. Ceux-ci pourraient de même visiter des navires de commerce pour y arrêter des soldats ennemis, car ce n'est pas là faire acte de « destruction de

I. Cf. Commandant Laurens, *Histoire de la guerre sous-marine allemande*, p. 428.

commerce » ; ils pourraient également user du droit de visite pour transmettre des renseignements à un bâtiment de surface qui pourrait saisir. Mais ils ne pourraient pas exercer la visite suivie de saisie et encore moins détruire une prise.

Quoi qu'il en soit, l'article 4 des Résolutions Root interdit au sous-marin de détruire dorénavant des navires marchands. Si, donc, le sous-marin rencontre un navire chargé de munitions et de matériel de guerre destinés à son adversaire, il sera obligé de laisser le navire en toute liberté, même s'il lui est possible de couler la cargaison sans causer aucun mal aux membres de l'équipage. Dans le même cas, le commandant d'un torpilleur non seulement pourra user de la faculté de destruction, mais encore, s'il laisse passer le navire librement, il commettra une lourde faute ; tandis que le commandant du sous-marin qui pourra effectuer l'arrêt dans des circonstances identiques devra se contenter de la fiction de « l'impossibilité pratique ».

Il semble que l'on aurait pu pourtant combattre les dispositions qui entraînent de telles conséquences, soit en appuyant M. Schanzer et en réclamant une étude juridique de la question, soit en montrant que, contrairement à ce qu'implique l'article 4, il est possible de mener la guerre sous-marine commerciale conformément au droit des gens. A tout prendre, affirmer l'impossibilité pratique d'observer les principes du Droit international, c'était légitimer les procédés employés par l'Allemagne, qui ayant usé de ce moyen de guerre, pouvait se prétendre affranchie de toute règle dans son emploi.

On aurait pu aussi, dès ce moment, user de l'argument que le premier délégué américain devait formuler à la Commission des juristes de La Haye, le 10 février 1923 : « Si maintenant le sous-marin s'est développé au point qu'il puisse exercer la visite en se conformant aux règles auxquelles sont soumis les navires de surface, alors, dans cette mesure, son pouvoir d'exercer la visite sera accru, et aucune objection ne sera faite à ce qu'il exerce ce droit de visite. »

Les articles 6 et 7 des Résolutions Root prévoient la ratification non seulement par les Puissances présentes à Washington, mais encore par les autres Puissances navales :

« ART. 6. — Le présent traité sera ratifié aussitôt que possible par les Puissances signataires selon les procédures constitutionnelles auxquelles elles sont respectivement tenues. Il prendra effet à la date du dépôt de toutes les ratifications, dépôt qui sera effectué à Washington. Le Gouvernement des Etats-Unis remettra à toutes les Puissances signataires une expédition authentique du procès-verbal du dépôt des ratifications. »

« ART. 7. — Le Gouvernement des Etats-Unis fera parvenir ultérieurement à toutes les Puissances non signataires une expédition authentique du présent traité et les invitera à donner leur adhésion. »

La France n'a pas ratifié les Conventions Root ; la raison en fut donnée au Sénat, au cours de la séance du 11 juillet 1923, par M. Guilloteau, vice-président de

la Commission sénatoriale de la marine : « Si toutes les nations peuvent signer l'article premier de la Résolution Root, la France, comme toutes les nations respectueuses des lois de l'humanité, peut souscrire à cet article.

» La motion Root eût dû s'en tenir là. Mais un article est nettement inquiétant, c'est l'article 4... L'article 4 détruit l'effet de l'article premier en déclarant qu'on ne peut utiliser les sous-marins sans violer les lois de la guerre, et rendrait impossible, par conséquent, l'emploi du sous-marin, dernière arme défensive des nations pauvres et faibles.

» Votre Commission de la marine ne saurait admettre en aucun cas que la France se privât de la dernière arme défensive qui lui reste...

» Pourquoi les sous-marins français menaceraient-ils l'Angleterre plus que les cuirassés anglais ne menacent la France ? »

CHAPITRE III

Conférence de Londres

21 janvier 1930 - 22 avril 1930

Ainsi, malgré la guerre implacable déclarée par l'Angleterre à l'arme sous-marine, la question du sous-marin reste entière après Washington. Une première fois, au cours des pourparlers qui précédèrent le traité de Versailles, la Grande-Bretagne avait posé la question et demandé la suppression pure et simple de l'arme qui avait failli causer la perte des alliés. En fait la question fut écartée.

La Conférence de Washington donna au Gouvernement britannique l'occasion de poser à nouveau la question devant l'opinion internationale. Puisqu'on se réunissait pour discuter de la limitation des armements navals, pouvait-on imaginer une limitation plus complète que la suppression pure et simple d'un engin de guerre ? La délégation anglaise était venue à Washington avec tout un ensemble d'arguments politiques, économiques et moraux, tenus d'ailleurs soigneusement secrets, afin de ne pas éveiller l'attention des Français et de rendre plus efficace une seconde offensive contre les sous-marins. Mais les faits ont été plus forts que les raisonnements. On ne peut pas plus interdire aux hommes de voyager sous l'eau s'ils y

trouvent avantage que de les empêcher de voler dans les airs. Comme à Paris en 1919, l'Angleterre se trouva seule à Washington en 1922, à vouloir sérieusement la suppression des sous-marins.

Quelques années plus tard, en 1927, le président Coolidge invita l'Angleterre, la France, l'Italie et le Japon à une nouvelle Conférence en vue d'étendre, à d'autres catégories de navires, les accords de Washington sur la limitation des *capital ships*. Encore sous le coup de la Conférence de Washington, la France et l'Italie s'abstinrent. Cette Conférence tripartite, tenue à Genève, échoua de façon retentissante. La question du sous-marin n'y tint que peu de place, la France, principale intéressée, étant absente. Ce fut en vain que, dans la suite, les Etats-Unis et l'Angleterre essayèrent de se mettre d'accord pour une limitation de leurs flottes de surface.

Mais la Grande-Bretagne, toujours inquiète de la puissance sous-marine française, tenta alors de s'entendre directement avec sa voisine d'outre-Manche. Sir Austen Chamberlain proposa d'établir en plus de celles fixées par les accords de Washington deux nouvelles catégories de navires limitables : celle des croiseurs armés de canons de plus de six pouces et celle des sous-marins dépassant 600 tonnes. Le compromis franco-anglais stipula en fin de compte que toutes les grandes Puissances pouvaient avoir le même tonnage pour les sous-marins et les croiseurs, ce qui contenait la France et évitait pour l'avenir toute controverse entre elle et l'Italie. Mais la France ayant déclaré que l'accord n'aurait de valeur qu'autant que les Etats-

Unis y adhéreraient et ceux-ci s'y étant opposés, le traité fut mort-né¹.

Sur ces entrefaites, le parti travailliste arriva au pouvoir et chercha à obtenir un succès diplomatique qui pût assurer son prestige à l'intérieur. Le Premier anglais, M. Ramsay Macdonald, partit pour les Etats-Unis où il rencontra le président Hoover. A la suite de leurs conversations, les deux hommes d'Etat anglo-saxons publièrent, le 9 octobre 1929, une déclaration retentissante dans laquelle ils annoncèrent la convocation prochaine d'une Conférence sur le désarmement naval.

Avec la Conférence de Londres, s'ouvre la troisième grande offensive de la Grande-Bretagne contre le sous-marin. Plus les années s'écoulaient, plus l'Amirauté britannique sentait le besoin de supprimer cet engin de guerre; elle n'oubliait pas les jours sombres de 1917, elle n'oubliait pas non plus qu'au cours des siècles, la France avait su remarquablement user de la guerre de course. Or, quels corsaires seraient plus efficaces que ces sous-marins de grand tonnage et à grand rayon d'action. A l'ouverture de la Conférence, la France, qui dans son Statut naval avait prévu le chiffre de 124.800 tonnes de sous-marins, avait déjà en service ou en construction 93.317 tonnes, soit une proportion de 4,68 contre 5 aux Etats-Unis et 4,23 à l'Angleterre. « Aucune puissance navale, écrivait alors M. René La Bruyère, ne peut se comparer, sous le rapport des sous-marins, ni en quantité, ni en qualité, à la marine française. Elle l'emporte sur tous ses partenaires de la Conférence, notamment en ce qui con-

1. Cf. *L'Europe Nouvelle* du 17 novembre 1928.

cerne la valeur individuelle de ces unités. Voilà l'explication de l'offensive anglo-saxonne pour l'interdiction des sous-marins. »

De plus, la France venait de lancer le *Surcouf*, prototype de croisière d'un tonnage de 2.880 tonnes, armé de deux canons, du calibre relativement important de 203 millimètres, qui réalisait des qualités nautiques de premier ordre. Il n'était donc pas interdit d'envisager la réalisation prochaine d'un croiseur immersible, dont l'artillerie serait capable de contrebalancer la supériorité des flottes de surface .

Il n'était pas permis de se faire la moindre illusion sur la façon de penser des nations invitantes à la Conférence. Dans l'invitation du 7 octobre 1929, transmise par le ministre des Affaires étrangères britannique M. Arthur Henderson, aux ambassadeurs à Londres, des Etats-Unis, de la France, de l'Italie et du Japon, on pouvait relever ce point du programme projeté : « Dès lors que le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni maintiennent tous les deux, conformément à l'attitude à laquelle ils se sont publiquement ralliés, qu'il est désirable d'assurer une abolition totale du sous-marin, cette question a à peine soulevé des discussions pendant les récentes conversations. Ils reconnaissent toutefois qu'on ne peut arriver à un règlement final de cette question, si ce n'est dans une conférence avec les autres puissances navales. »

Lorsque s'ouvrit la Conférence, les Puissances anglo-saxonnes étaient donc d'accord pour supprimer le sous-marin. Quant à l'Italie, elle ne tenait pas absolument à cette suppression, elle y renoncerait même si

on lui consentait la parité navale avec la France. C'est ce qui ressort d'un article paru dans le journal italien *Mattino*, du 8 novembre 1929, qui fait remarquer que le sous-marin serait utile à la France contre les Puissances navales dominantes et contre l'Italie, tandis qu'il ne servirait à l'Italie, ni contre les Puissances navales dominantes ni contre la France. Le Japon, partisan du sous-marin, avait bien d'autres difficultés à vaincre pour les bâtiments de surface, en face de son puissant adversaire américain, pour apporter sur ce point une aide efficace à la France dans la discussion.

La Conférence aborda la question des sous-marins au cours de sa séance du 11 février 1930. Immédiatement, l'Angleterre demanda la suppression de cet engin. M. Alexander, premier lord de l'Amirauté, eut recours, pour défendre sa thèse, aux arguments les plus inattendus. C'est ainsi, par exemple, qu'il crut pouvoir soutenir que le sous-marin n'a qu'une valeur défensive très discutable, car la Grande-Bretagne n'aurait pas réussi par lui, au cours de la dernière guerre, à assurer efficacement la défense de ses côtes. C'était un aveu peut-être pénible pour un premier lord de l'Amirauté, mais qui ne prouve rien contre la valeur propre du sous-marin comme arme défensive. Toujours à l'appui de sa thèse en faveur de la suppression des sous-marins, M. Alexander invoqua ensuite l'intérêt général de l'humanité. Or, il est vraiment difficile de dire en quoi l'intérêt général de l'humanité est plus menacé par les submersibles que par les cuirassés et les croiseurs, et surtout par les engins aériens de bombardement et par les mines sous-marines. Ces dernières sont plus dangereuses que les sous-marins, et

leur emploi est autrement plus discutable au point de vue de la loyauté et du caractère chevaleresque des combats. La suppression des sous-marins ne contribuerait même pas, comme l'affirma le premier lord de l'Amirauté, au désarmement. Elle assurerait simplement plus de facilités aux puissances disposant de formidables flottes de surface et désarmerait en fait les nations plus faibles. Quant à faire valoir qu'elle permettrait de réaliser une importante économie budgétaire, on peut être étonné que M. Alexander ait insisté sur cet aspect particulier du problème, alors que le sous-marin est précisément l'arme défensive par excellence pour les nations dont les efforts sont limités par d'impérieuses nécessités budgétaires.

En 1922, à Washington, les Etats-Unis, ainsi que le reconnut d'ailleurs loyalement à Londres M. Stimson, délégué américain, s'étaient prononcés pour le maintien des sous-marins. En 1930, M. Stimson changea de camp et appuya la thèse de la suppression présentée par l'Amirauté britannique. Cependant, les arguments présentés à Washington pour la défense du sous-marin par M. Hughes, délégué américain, n'avaient, en 1930, rien perdu de leur valeur ; ces mêmes arguments ont été repris à Londres par M. Leygues, ministre de la marine, délégué français. La thèse française repose sur les principes déjà connus :

1° Le sous-marin est un bâtiment de guerre comme les autres ;

2° Le sous-marin est une arme défensive indispensable à toutes les puissances navales ;

3° L'usage du sous-marin doit et peut être réglementé comme celui de tout autre bâtiment de guerre.

I. — LE SOUS-MARIN EST UN BATIMENT DE GUERRE
COMME LES AUTRES.

Le sous-marin est souvent présenté comme un engin sans analogue dans la guerre navale. Cette affirmation ne peut être soutenue ni en doctrine, ni en fait. Quel est donc le caractère propre du sous-marin ? Au canon, à la torpille, il ajoute la plongée. Cette découverte n'est en soi ni plus surprenante, ni plus illicite que ne le fut l'apparition du premier navire à vapeur, en face du vaisseau à voiles. A chaque progrès des moyens offensifs correspond un progrès des moyens défensifs. Au canon et à la torpille, on a opposé la cuirasse, le cloisonnement et le bulge. Déjà, contre les surprises du submersible, on se protège par le filet, la mine et l'appareil d'écoute. On a, il est vrai, multiplié le rendement militaire du sous-marin. Mais il est fatal qu'un jour ou l'autre, il soit surclassé par un engin nouveau, qui non seulement ramènera sa capacité offensive et défensive au niveau des armes les plus anciennes, mais encore fera apparaître sa fragilité relative. Seule la suppression totale des flottes de guerre pourrait arrêter cette évolution continue de la technique.

On a soutenu, d'autre part, que le sous-marin n'était utilisable que contre les navires de commerce. L'histoire de la dernière guerre démontre le contraire. Si l'on considère la proportion du tonnage militaire coulé par les sous-marins de 1914 à 1918 au tonnage total des bâtiments de guerre détruits pendant la même période, on fait les constatations suivantes :

Pour la marine française, la perte par sous-marin

a été de 82.350 tonnes, représentant les trois quarts de ses pertes totales ; pour la marine britannique, de 191.090 tonnes, soit un tiers ; pour l'Italie, de 20.020 tonnes, soit un quart. Le tonnage des bâtiments de guerre alliés qui ont été détruits par les sous-marins (y compris la Russie) a été de 312.860 tonnes.

Les navires de guerre que le submersible ne détruit pas, il les immobilise, ou, s'ils quittent leurs bases, il les use, les obligeant à une grande vitesse et à une vigilance de tous les instants ; il fatigue, par sa menace constante, leur personnel et leurs machines. Il agit par surprise ; posté, il attend son adversaire ; mais l'embuscade a-t-elle jamais été exclue de la guerre ? Il se dissimule sous les eaux ; mais le navire de surface n'essaie-t-il pas parfois de s'envelopper d'un nuage de fumée ? Il attaque les autres navires de guerre sans avertissement ; mais le navire de surface le plus puissamment armé attend-il d'être à la portée de son adversaire plus faible pour ouvrir le feu ?

Le sous-marin est donc un navire de guerre comme les autres, parfois plus efficace, parfois plus exposé. Doit-il disparaître parce qu'il gêne les navires de surface dans leurs habitudes et leurs traditions séculaires ? Demain, peut-être, toutes les catégories de bâtiments qui composeront les flottes de guerre seront du genre submersible. Quant au reproche qu'on lui adresse de n'être pas chevaleresque, il a été fait à toutes les armes nouvelles par les armes dites plus anciennes, à l'arme à feu par l'arme blanche, à la torpille par le canon.

II. — LE SOUS-MARIN EST L'ARMÉE DÉFENSIVE DES MARINES DE SECOND RANG.

Une marine de second rang à responsabilités étendues ne peut se passer de l'arme défensive que constitue le sous-marin. On ne saurait d'ailleurs supprimer ou restreindre les moyens défensifs sans s'exposer à donner une prise dangereuse aux moyens offensifs.

La France, dont la métropole fait face sur trois mers, est astreinte en outre à garantir l'unité d'un empire qui comporte 11 millions de kilomètres carrés, 18.000 milles de côtes, 34.000 milles de lignes de communication. Elle doit également être assurée de la liberté et de la régularité de ses transports avec l'Afrique du Nord.

A ces diverses nécessités, le sous-marin répond, car c'est à lui qu'il appartient principalement de :

a) Protéger contre les insultes de l'ennemi les populations et les villes des côtes, en l'absence des flottes de haute mer ; garantir les possessions lointaines, en attendant les flottes de secours ;

b) Escorter et protéger en groupe les convois par quoi s'opère l'échange des hommes et des produits de la métropole aux colonies ;

c) Garder les lignes de communication sur de très longs parcours dépourvus de bases intermédiaires entre la métropole et ses colonies et entre les colonies elles-mêmes ;

d) Eclairer et protéger les opérations des forces de haute mer.

Pour ces diverses opérations, le sous-marin est in-

dispensable. Comme éclaireur, il est presque sans rival : c'est le seul type de bâtiment capable de pénétrer sans appui parmi les flottes ennemies pour observer et signaler les mouvements de l'adversaire. Comme convoyeur, l'augmentation de son tonnage l'a rendu plus résistant à la mer.

La France, qui, pour ces diverses missions, ne peut pas se passer des sous-marins, en a également besoin en raison de la faiblesse relative de ses flottes de surface. A la Conférence de Washington, elle n'a accepté une proportion de *capital ships* manifestement inférieure à ce que sa position dans le monde lui eût permis de réaliser, qu'à la stricte condition de garder son entière liberté en ce qui concerne les navires défensifs, croiseurs légers, torpilleurs et sous-marins. Le point de vue français n'a pas varié. La France persiste à tenir le sous-marin pour l'arme défensive essentielle. En particulier, c'est de lui qu'elle attend, comme toutes les puissances navales de second rang, la seule garantie efficace contre un blocus à longue distance exercé par les flottes de surface.

On doit noter, à cet égard, que toutes les petites marines qui se constituent commencent par acquérir des sous-marins, pour se défendre aux moindres frais possibles. La Société des Nations, quand elle a dû fixer le statut naval d'Etats qui demandaient leur admission, a reconnu comme légitime qu'ils eussent des sous-marins.

L'action du sous-marin, contre les navires marchands, n'est pas fatalement illégale. Tout dépend de l'intention qui la dirige. Il n'y a pas d'arme dont il ne puisse être fait un usage criminel. Un bateau de

surface peut détruire le commerce ennemi ou neutre contre toutes les règles du droit. Du large aussi, il peut bombarder les villes côtières, et ses obus ne distingueront pas les combattants des non-combattants.

Le bateau mouilleur de mines, et il en est d'autres que les sous-marins, ne peut pas être sûr que la mine qu'il immerge, discernera entre bateaux de guerre et bateaux marchands, navires belligérants et navires neutres. Il est sûr, en tout cas, que les équipages, combattants ou non, ne pourront pas compter sur la mine pour les recueillir.

Avant de condamner les sous-marins, il faut donc démontrer qu'ils ne peuvent être utilisés conformément au droit des gens. Or, les exemples de la guerre prouvent, au contraire, que les sous-marins anglais, en mer du Nord et en Baltique, se sont conformés à ce droit dans leurs opérations contre les navires marchands.

Depuis lors, le développement du sous-marin l'a rendu plus capable encore de se livrer à des visites ou à des perquisitions, selon les règles établies pour les navires de surface. Si les sous-marins peuvent assumer les mêmes devoirs, pourquoi ne jouiraient-ils pas des mêmes droits ?

III. — L'USAGE DU SOUS-MARIN DOIT ET PEUT ÊTRE RÉGLÉMENTÉ COMME CELUI DE TOUT AUTRE BATIMENT DE GUERRE.

Le Gouvernement français estime qu'une guerre sous-marine « sans restrictions » contre le commerce doit être mise hors la loi. Le droit de visite, de per-

quisition et de saisie doit être exercé par les sous-marins, conformément aux règles présentes et futures. La France accepte les principes posés par les articles premier et 2 des Résolutions Root. Elle pense qu'il est pratiquement possible d'utiliser les sous-marins pour le contrôle du commerce, sans violer les principes universellement acceptés par les nations civilisées pour la protection de la vie des neutres et des non-combattants.

Conclusion. — La proposition relative à la suppression des sous-marins poserait, si elle était maintenue, trois questions de principe :

1° Le degré de légitimité des armes de guerre qui procèdent du progrès des sciences et de l'évolution des techniques ;

2° Le droit des puissances de second rang et des petites puissances de posséder, en vertu de leur souveraineté, une marine compatible avec leurs nécessités et leurs moyens de défense nationale ;

3° La liberté des mers.

En conséquence, la délégation française, fidèle à la thèse exposée par elle des besoins nationaux, déclarait : 1° Qu'elle ne pouvait admettre la suppression du sous-marin ; 2° qu'elle était prête à accepter une réglementation internationale de l'usage du sous-marin et qu'à cet effet, elle soumettait à la Conférence une proposition dans ce sens¹.

Après cet exposé de M. Leygues, la cause du sous-marin était gagnée, il ne pouvait plus être question de le supprimer. Si la France ne pouvait consentir ni

1, Cf. Déclaration de M. Leygues au nom de la délégation française.

à la suppression ni à une limitation trop stricte des sous-marins, elle admettait parfaitement que leur usage soit réglementé. Comment concevoir cette réglementation ? M. Leygues avait posé un principe : si le sous-marin peut assumer les mêmes devoirs que les navires de surface, il faut lui reconnaître les mêmes droits. C'est dans cet esprit que la délégation française déposa un projet de Résolution ainsi rédigé :
« Une Commission sera nommée pour préparer une
» convention ouverte à la signature de toutes les
» Puissances navales et interdisant aux sous-marins
» d'agir, à l'égard des navires de commerce, sans
» se conformer strictement aux règles auxquelles
» sont ou pourront être soumis ultérieurement les
» bâtiments de guerre de surface. »

De son côté, la délégation américaine déposait en même temps cet autre projet de Résolution : « Il a
» été décidé qu'un Comité serait nommé pour faire,
» après étude, un rapport à la Conférence sur la
» question de savoir s'il est possible de réaliser un
» accord en ce qui concerne les points suivants :

» 1. Abolition des sous-marins.

» 2. Réglementation de l'emploi des sous-marins,
» les assujettissant aux mêmes règles que celles qui
» régissent l'emploi des navires de surface.

» 3. Réglementation de la dimension unitaire des
» sous-marins. »

Au cours de sa quatrième séance, tenue le lendemain 12 février 1930, la première Commission renvoya les deux Résolutions au Comité des experts, qui, pour en faciliter l'étude, les divisa en trois parties :

Partie 1. — Question de l'abolition des sous-marins.

Partie 2. — Aspect juridique de la guerre sous-marine.

Partie 3. — Question de la limitation de la dimension unitaire des sous-marins.

Par la suite, pour plus de commodité, on limita l'étude du Comité des experts à la première et à la troisième question ; le Comité des juristes fut chargé d'examiner la seconde question relative à l'aspect juridique de la guerre sous-marine.

§ 1. — *Abolition des sous-marins.*

Cette question fait l'objet du premier alinéa de la Résolution proposée par la délégation des Etats-Unis. Sa discussion, au Comité des experts, fut brève, à la suite des positions prises au cours de la réunion plénière du 11 février 1930 par différentes délégations et notamment par la délégation française dont le point de vue fut admirablement précisé dans le rapport du ministre de la Marine, M. Leygues. Plusieurs délégations exprimèrent l'opinion qu'il résultait clairement des discussions de la Conférence lors de la quatrième séance, le 11 février, et de la première Commission lors de sa quatrième séance, le 12 février, que l'on n'attendait pas du Comité des experts qu'il entreprît en aucune manière l'examen de cette Résolution. En conséquence, le Comité des experts convint à l'unanimité que cette question, « d'un caractère essentiellement politique, dépassait sa compétence ». Dans son troisième rapport, le même Comité conclut

« qu'il n'avait pas de commentaires à faire sur cette partie de son ordre du jour¹ ».

Au cours de sa septième séance, tenue le 8 avril 1930, la première Commission, après examen du rapport du Comité des experts sur l'abolition des sous-marins, précisa : « Cette question a encore été soulevée devant la première Commission au cours de sa septième séance, mais il n'a pas été possible de réaliser un accord, et la position des diverses délégations est demeurée la même que celle prise lors de la quatrième séance plénière de la Conférence.

» La première Commission doit rendre compte en conséquence qu'*aucun accord n'a été atteint qui pût rendre possible l'abolition des sous-marins.* »

§ 2. — *Aspect juridique de la guerre sous-marine.*

Cette question, qui constitue le second alinéa de la Résolution proposée par les Etats-Unis, fait aussi le sujet de la Résolution proposée par la délégation française. Le rapport du Comité des juristes chargé d'examiner cette question tint tout d'abord à préciser que l'expression « navire de commerce » là où elle est employée dans la déclaration, ne doit pas être entendue comme s'appliquant à un navire de commerce qui participe au même moment à des hostilités de telle manière qu'il doive être considéré comme perdant ses droits aux immunités des navires de commerce². Puis, après discussion des Résolutions américaine et

1. Conférence de Londres, 1930, première Commission, document n° 12, première partie, §§ 6 à 8. Appendice I.

2. Conférence de Londres, troisième Rapport de la première Commission, Appendice II, Rapport du Comité des juristes du 3 avril 1930.

française, le Comité décida de soumettre à la signature des Puissances participantes à la conférence la déclaration suivante : « Les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, font par les présentes les déclarations suivantes :

» Les dispositions suivantes sont acceptées comme règles établies du Droit international :

» 1° Dans leur action à l'égard des navires de commerce, les sous-marins doivent se conformer aux règles du Droit international auxquelles sont soumis les bâtiments de guerre de surface.

» 2° En particulier, excepté dans le cas de refus persistant de s'arrêter après sommation régulière ou de résistance active à la visite, un navire de guerre, qu'il soit bâtiment de surface ou sous-marin, ne peut couler ou rendre incapable de navigation un navire de commerce sans avoir au préalable mis les passagers, l'équipage et les papiers de bord en lieu sûr. A cet effet, les embarcations de bord ne sont pas considérées comme un lieu sûr, à moins que la sécurité des passagers et de l'équipage ne soit assurée, compte tenu de l'état de la mer et des conditions atmosphériques, par la proximité de la terre, ou la présence d'un autre bâtiment qui soit en mesure de les prendre à bord. »

Adoptée à l'unanimité par la première Commission dans sa septième séance du 8 avril 1930, cette déclaration fut insérée dans le traité définitif signé au Palais de Saint-James, le 22 avril 1930, dont elle forme la partie IV, article 22. Comme il avait été prévu pour les Résolutions Root, cette partie du Traité naval de Londres est ouverte à la signature de toutes les Puissances et l'article 25 de ce Traité spécifie :

« ART. 25. — Après le dépôt des ratifications de toutes les Hautes Parties Contractantes, le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord communiquera les dispositions figurant dans la partie IV du présent Traité à toutes les Puissances non signataires du dit Traité et les invitera à y adhérer expressément et sans limite de durée.

» Cette adhésion sera effectuée par une déclaration adressée au Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. »

Le Traité de Londres ne fut signé que dans le but de suspendre momentanément la course aux armements navals; il ne doit demeurer en vigueur que jusqu'au 31 décembre 1936. Mais une clause spéciale, qui fait l'objet du § 1 de l'article 23, partie V, du Traité spécifie que « la partie IV restera en vigueur sans limite de durée ». Les règles qui y sont portées sont donc définitivement admises comme principes établis du Droit international.

§ 3. — *Réglementation de la dimension unitaire des sous-marins.*

Préalablement à l'étude de cette troisième question qui forme le troisième alinéa de la résolution proposée par la délégation des Etats-Unis, on peut se demander s'il était raisonnable de limiter la dimension des unités sous-marines, non pas tant pour l'avenir de cette arme nouvelle, que pour lui permettre, en se développant, de se conformer plus aisément

aux règles du Droit international, auxquelles sont ou pourront être soumis ultérieurement les bâtiments de guerre de surface. Il est évident que les submersibles auront d'autant plus de difficultés à se soumettre aux règles du droit des gens que leurs dimensions seront plus restreintes; en cas de guerre, se voyant dans l'impossibilité d'embarquer l'équipage d'un navire de commerce, ils n'hésiteront pas à les faire embarquer dans les canots du bord dont la sécurité est évidemment bien moindre que sur un navire de guerre, fût-il même un sous-marin.

Sur cette question du tonnage unitaire de cette catégorie de navires, la délégation française était en désaccord avec les délégations anglo-saxonnes, et notamment avec la délégation anglaise, qui, n'ayant pu obtenir l'abolition totale du sous-marin, chercha tout au moins à le réduire dans son tonnage global, dans le tonnage de chaque unité et dans sa valeur défensive individuelle.

Après avoir décidé qu'en principe, tout accord auquel il pourrait aboutir ne s'appliquerait qu'aux constructions à venir, le Comité des experts divisa ce sujet en deux sections : 1° Limitation de la dimension unitaire des sous-marins et 2° limitation du calibre des canons des sous-marins. Ni sur l'une ni sur l'autre de ces questions le Comité des experts ne parvint à se mettre d'accord¹. Saisie du Rapport des experts, la première Commission ouvrit à nouveau la discussion et crut pouvoir conclure que « du compte rendu (des experts) il ressortait que, somme toute, l'étendue du

1. Conférence de Londres, troisième Rapport de la première Commission, document n° 12, troisième partie, § 11 à 24.

désaccord n'était pas importante et que la première Commission était à même d'enregistrer qu'il a été possible de trancher la question et de formuler une recommandation unanime ».

a) *Limitation de la dimension unitaire des sous-marins.* — La *délégation américaine* proposa comme base de discussion le chiffre de 1.800 tonnes, qui avait été suggéré comme maximum de déplacement unitaire des sous-marins à la Conférence tripartite de Genève. La *délégation de la Grande-Bretagne* se rallia aussitôt à cette proposition. Tout en reconnaissant que ce chiffre n'avait jamais été accepté officiellement, les *délégations anglo-saxonnes* firent valoir que « toute autre considération mise à part, ce chiffre a été bien connu du public et que toute décision tendant à fixer une limite plus élevée serait susceptible d'être interprétée comme un accroissement plutôt que comme une diminution et pourrait en conséquence causer dans le public un désappointement ». C'était là un argument qui évidemment n'avait rien ni de technique ni de juridique; il serait d'ailleurs facile de lui opposer l'opinion de M. Cotton, secrétaire d'Etat intérimaire aux Etats-Unis, déclarant qu'en Amérique comme ailleurs il y a sur ce sujet deux thèses en présence : l'une favorable à une réduction des dimensions des sous-marins, avec comme corollaire une augmentation du nombre de ces bâtiments; l'autre préconisant au contraire d'attribuer un tonnage assez élevé à chaque sous-marin et de limiter le nombre de ces navires. Selon M. Cotton, l'opinion publique ne serait donc pas sur la question aussi unanime que l'assuraient les *délégations anglo-saxonnes*.

La *délégation japonaise* déclara qu'elle ne pouvait pas accepter un déplacement unitaire inférieur à 2.000 tonnes, ce chiffre lui étant imposé par les circonstances particulières et locales que l'on rencontre aux environs des îles japonaises. Si, dans le but d'aboutir à un accord, les experts japonais avaient accepté la limite de 1.800 tonnes à la Conférence tripartite de Genève, par contre le Gouvernement japonais n'avait pas cru devoir entériner cette acceptation. D'ailleurs, avant la dissolution de la Conférence de Genève, ces mêmes experts japonais avaient formellement déclaré qu'ils ne pouvaient accepter un déplacement unitaire inférieur à 2.000 tonnes, contrairement à leurs déclarations antérieurs. A Londres, comme à Genève, cette demande était fondée sur ce fait que les conditions de mer, au voisinage des côtes des îles japonaises, étaient si dures qu'un bâtiment de moins de 2.000 tonnes n'était pas capable de s'acquitter du service qu'on lui demanderait. Devant cette attitude résolue de la *délégation japonaise*, les *délégations anglaise et américaine* acceptèrent le chiffre de 2.000 tonnes tout en faisant remarquer que leurs préférences allaient au chiffre de 1.800 tonnes.

Quant à la *délégation italienne*, sans tenir absolument au chiffre de 1.800 tonnes, que d'ailleurs elle aurait accepté, elle se déclara prête à donner son adhésion au chiffre auquel se rallierait l'unanimité des autres Puissances.

La *délégation française*, « tout en déclarant qu'elle était prête à accepter le chiffre de 2.000 tonnes comme limite maximum pour la classe générale des sous-marins, déclara qu'elle aurait été prête à accepter,

pour la classe générale des sous-marins, toute limite plus basse quelle qu'elle fût, qui aurait pu se recommander au Comité. Elle devait insister cependant pour que la France pût posséder un nombre strictement limité de sous-marins d'un tonnage unitaire maximum de 3.000 tonnes ».

Relevant l'argument exposé plus haut et présenté par les délégations anglaise et américaine, au cours de la réunion du Comité des experts, à savoir que l'opinion publique accepterait difficilement un chiffre de déplacement maximum notablement différent de 1.800 tonnes, les experts français firent remarquer que les Puissances ne s'étaient pourtant pas fait faute de construire des submersibles d'un tonnage supérieur. A l'ouverture de la Conférence de Londres, l'Angleterre avait en service un sous-marin de 2.425 tonnes, les Etats-Unis un de 2.660 tonnes et deux en achèvement de 2.730 tonnes, mis en chantier un an après l'échec de la Conférence tripartite. Cette constatation faite, le point de vue des experts français était qu'aucun précédent ne pouvait être utilement invoqué en ce qui concerne la limite d'un déplacement maximum, et ajoutait la déclaration française : « La Conférence a donc, en la matière, pleine et entière liberté d'action, et il semble que seuls les besoins présentés par les différentes puissances doivent être pris en consération. »

La France, ayant demandé la conservation d'un certain nombre de sous-marins de grand déplacement, amena le Comité des experts à envisager si la limite de déplacement unitaire serait portée à 3.000 tonnes ou si les sous-marins seraient divisés en deux classes

comprenant l'une les bâtiments inférieurs à 2.000 tonnes, l'autre les bâtiments de 2.000 à 3.000 tonnes. Les délégations des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Italie se montrèrent nettement hostiles au principe des deux classes de sous-marins. La délégation japonaise proposa de fixer le maximum de déplacement unitaire à 2.000; mais, prenant en considération les besoins spéciaux exposés par la délégation française, pensa que la France pourrait être autorisée à avoir un nombre limité de sous-marins de 3.000 tonnes. L'accord se fit en pleine séance plénière. L'article 7, § 2, du Traité de Londres prévoit que chaque puissance pourra conserver, construire ou acquérir un nombre maximum de trois sous-marins d'un déplacement n'excédant pas 2.800 tonnes. « Dans ce nombre, la France peut conserver une unité déjà lancée de 2.880 tonnes portant une artillerie d'un calibre de 203 millimètres. »

b) *Limitation du calibre des canons des sous-marins.* — La Conférence tripartite, qui avait déjà étudié cette question, avait limité le calibre des canons des sous-marins à 5 pouces. Lorsque cette question fut reprise par le Comité des experts, les délégations des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon acceptèrent cette limitation. La délégation française, au contraire, proposa le calibre de 155 millimètres ou 6 pouces. Ce calibre correspondant à l'armement des croiseurs auxiliaires, il lui paraissait inadmissible qu'un sous-marin agissant seul, loin de tout appui, et se trouvant dans l'impossibilité momentanée de plonger, fut à la merci d'un petit croiseur auxiliaire armé de canons de 155 millimètres. L'accord qui

ne put être fait au Comité des experts fut réalisé au cours de la septième séance de la première Commission tenue le 8 avril 1930, sur les bases suivantes : « Le calibre maximum des canons armant un sous-marin ne devra dépasser 5,1 pouces (130 m/m).

» Par exception spéciale à la règle générale donnée au paragraphe ci-dessus, chacune des Puissances représentées à la présente Conférence sera autorisée à porter ce calibre à 6,1 pouces (150 m/m), exclusivement dans le cas des trois sous-marins qui dépassent la limite générale de 2.000 tonnes du déplacement unitaire et que chaque puissance est autorisée à avoir... La France est autorisée à conserver l'artillerie de 8 pouces (203 m/m) déjà installée à bord de son grand sous-marin de 2.880 tonnes. »

Si l'on dresse le bilan de cette Conférence, on constate que la marine française s'y est encore heurtée aux marines anglo-saxonnes au point qu'aucun accord ne put être convenu entre elles, sauf sur la limitation unitaire du tonnage des sous-marins et du calibre de leurs canons. La politique antisous-marine de l'Angleterre, soutenue au dernier moment par les Etats-Unis, y a fait l'objet d'une éclatante réfutation de la part de notre ministre de la marine. Pourquoi, en effet, prétendre distinguer entre les armes autorisées et les armes réprouvées ? Pourquoi la mine, la torpille, la bombe d'avion, et pas le sous-marin ? Aux manœuvres anglaises de l'Atlantique de 1929, le rédacteur maritime du *Times* constatait que les neuf tonnes d'acier de la bordée du *Nelson* pulvériseraient n'importe quel bâtiment adverse. L'explosion de la *Queen Mary*, avec ses 1.400 hommes, au Jutland, fut-elle

moins cruelle que n'importe quel torpillage de sous-marin ?

Si M. Leygues a justement légitimé l'emploi du sous-marin, il avait été devancé par plus d'un marin britannique ou américain. « S'il s'était trouvé des sous-marins ennemis devant Gallipoli, en 1915, le débarquement des troupes eût été impossible... Comme arme offensive, le sous-marin est l'auxiliaire utile de la flotte principale. Il joue un rôle important dans la défensive, tandis qu'il ne peut être d'aucune utilité dans la guerre au commerce, si son emploi est limité aux méthodes légales... » Ces lignes sont de l'amiral Wemyss, ancien chef d'état-major naval anglais. Et l'amiral américain Sims a écrit : « Le sous-marin possède une puissance offensive et défensive plus grande que tout autre type de navire. Le croiseur sous-marin peut être employé d'une manière continue et plus efficace que le navire de surface contre le commerce ennemi, sans violer les lois internationales. »

Employé uniquement dans des opérations militaires, le sous-marin est l'instrument idéal de protection des côtes. Jamais une flotte cuirassée ne se risquera dans des parages minés ou protégés par des sous-marins. Le sous-marin est un admirable éclaireur et teneur de blocus : le 10 août 1916, c'est un sous-marin anglais, posté dans la baie d'Héligoland, qui annonça la sortie de la flotte allemande, qui aurait pu amener une seconde bataille du Jutland. Le sous-marin serait un protecteur de convoi redouté. Enfin, le sous-marin de gros tonnage, à grand rayon d'action, de 1.500 à 3.000 tonnes, est le seul moyen qu'aurait un pays comme le nôtre, bloqué par des forces de surface très

supérieures, de rester en liaison avec ses colonies lointaines. C'est en somme le grand atout que conservent les marines inférieures, en face des maîtres des mers.

Avec la Conférence de Londres, échouait en somme la troisième offensive de grande envergure menée par le Gouvernement anglais contre le sous-marin. Les circonstances allaient bientôt lui apporter l'occasion de réparer, partiellement tout au moins, ces échecs successifs. Dès le lendemain de la Conférence, le 27 avril exactement, l'Italie lançait cinq unités d'un tonnage global de 32.000 tonnes, et quelques jours plus tard, le 1^{er} mai, le Gouvernement italien publiait un nouveau programme de constructions à mettre en exécution sans retard. Cette manifestation italienne coïncidait avec la revue de la flotte française en rade d'Alger.

En présence d'une rivalité navale franco-italienne aussi accentuée, l'Angleterre craignit que le développement des marines française et italienne ne l'obligeât à augmenter ses constructions navales pour maintenir en Europe son principe du *two powers standard*. Sur son initiative s'engagèrent à Genève, le 13 mai 1930, des conversations entre MM. Briand, Grandi et Henderson, qui furent ensuite continuées par la voie diplomatique. Au début de juin, à la suite d'un discours au Sénat italien prononcé par M. Grandi, et sur la proposition de celui-ci, il fut convenu entre la France et l'Italie, par l'accord naval du 1^{er} mars 1931, que ces deux puissances s'abstiendraient d'entreprendre de nouvelles constructions navales avant décembre 1931, période jugée suffisante, estimait-on, pour mener à bonne fin le règlement des questions politiques en sus-

pens depuis des années entre les deux nations : statut des Italiens en Tunisie, rectification des frontières en Lybie, aspirations coloniales de l'Italie, question des émigrés politiques, politique balkanique¹.

Les sous-marins ne furent pas oubliés. Tandis que les constructions de nouvelles unités de surface peuvent être reprises dès la fin 1931, la France et l'Italie s'interdisent de mettre en chantier de nouveaux sous-marins, les remplacements exceptés, avant 1936 :

« La France et l'Italie conformeront aux règles suivantes leurs programmes relatifs aux constructions à achever avant le 31 décembre 1936.

»

» c) *Sous-marins*. — Aucune construction nouvelle en dehors de l'achèvement du programme de 1930, excepté pour le remplacement du tonnage devenant « hors d'âge » postérieurement au 31 décembre 1931. Les navires « hors d'âge » seront déclassés, sauf dans le cas où ces déclassements auraient pour effet de faire tomber le chiffre de tonnage sous-marin mentionné à l'article 16 du Traité de Londres. Sous réserve d'une révision générale de la question navale au cours de la Conférence de désarmement de 1932, le tonnage français en sous-marins en service ne dépassera pas, jusqu'au 31 décembre 1936, le chiffre de 81.989 tonnes représentant actuellement le tonnage n'ayant pas atteint la limite d'âge en bâtiments construits ou en construction. »

L'accord naval du 1^{er} mars 1931 fut particulièrement

1. Estienny, thèse, Toulouse, 1931, *Limitation et réduction des armements navals*.

agréable à l'Angleterre. Obligée de renoncer à la suppression totale des sous-marins, elle obtenait au moins la limitation du tonnage global sous-marin français, tout en conservant l'espoir de remettre à nouveau en question, au cours de la Conférence de désarmement de 1932, sinon l'existence du submersible, tout au moins la supériorité de la flotte sous-marine française.

Au cours des Conférences qui se sont succédé depuis la guerre pour résoudre le problème de la limitation des armements navals, la France s'est efforcée de concilier les exigences de sa sécurité avec ses devoirs envers la paix internationale. M. Mac Donald a rendu hommage à son esprit de conciliation au cours de la déclaration qu'il a faite, le 22 avril 1930, à la cérémonie de clôture de la Conférence navale de Londres : « Les Français ont prouvé que, dans leur cœur et dans leur âme, ils étaient entièrement dévoués à la cause de la paix. » La France n'a pas sacrifié le sous-marin, parce que la situation politique internationale actuelle et sa situation géographique rendent cette arme nécessaire à sa sécurité.

TITRE II

Le Sous-Marin

Sa situation juridique dans la guerre maritime

Légitimité de la guerre sous-marine

L'expérience est faite : le sous-marin s'est révélé une arme utile aux mains de qui voulait l'employer loyalement et conformément aux principes du Droit international. C'est la raison, d'ailleurs, pour laquelle il a résisté à toutes les attaques dirigées contre lui. Sans doute apporte-t-il, en quelques circonstances, des modifications aux règles antérieurement admises ; semblable fait s'est souvent présenté lors de l'apparition d'une arme nouvelle . Remontant dans le passé, nous verrons le concile de Latran interdire l'arbalète, le pape Innocent III protester contre l'introduction des armes à feu. Mais les leçons de l'histoire sont rarement efficaces.

Le sous-marin n'est pas, vis-à-vis des navires marchands qu'il rencontre, dans l'impossibilité d'agir comme devrait le faire un croiseur ordinaire. Il aura seulement, pour opérer de la sorte, à surmonter des difficultés et à courir des dangers propres à sa nature. Les principes demeurent et le sous-marin peut s'y adapter. La preuve en est que, durant la guerre de 1914-1918, il est arrivé que des sous-marins allemands s'abstinrent de couler purement et simplement les navires de commerce rencontrés et les conduisirent dans des ports pour être visités. Ce fut le cas du *Pass of Balmaha* en 1915.

Mais alors, une question se pose. S'il était possible de conduire la guerre sous-marine au commerce conformément au droit des gens, quels motifs poussèrent l'Allemagne à pratiquer la guerre sous-marine « sans restrictions ».

L'Allemagne, qui s'était lancée dans la guerre avec un plan de campagne minutieusement établi, prévoyant un succès rapide sur l'armée française, n'avait pas prévu l'importance que devait prendre le facteur économique par suite de la longue durée des hostilités. La bataille de la Marne et la résistance française contraignirent l'Allemagne à compter avec un facteur nouveau : le temps. La question du ravitaillement, tant en vivres qu'en matières premières nécessaires à la vie de la nation et à la poursuite de la lutte, prit subitement une importance capitale. La bataille se trouva en quelque sorte subordonnée à la guerre économique.

La victoire rapide lui ayant échappé, l'Allemagne se rendit compte que la victoire définitive appartiendrait à celui des adversaires qui serait maître du « dernier quart d'heure ». Pour cela, il fallait tenir économiquement et se ravitailler, ce qui évidemment devient toujours plus difficile pour un pays dont toutes les forces vives sont engagées dans la bataille. Il fallait donc compter sur l'extérieur. Mais les communications maritimes avec le reste du monde étaient coupées par les flottes alliées. Progressivement encerclés, les Empires centraux se trouvèrent vite dans une situation difficile. Dans cette lutte, à laquelle il ne s'était pas préparé et où il trouvait devant lui des adversaires particulièrement forts, l'état-major allemand, pour

répondre au blocus des Alliés et briser son étreinte, aurait pu faire appel à la *Flotte de haute mer*.

Mais alors s'est reproduit pour l'Allemagne un fait historique curieux que l'on retrouve à travers les siècles, depuis que la suprématie maritime anglaise est définitivement assise. Les adversaires de l'Angleterre, ne se sentant pas assez forts pour l'affronter sur mer, en bataille rangée, cherchent leur salut dans un dérivatif. Pendant les guerres de Succession d'Espagne et de Sept Ans, sous les règnes de Louis XIV et Louis XV, pendant les guerres de l'époque révolutionnaire et napoléonienne, la France, dont les flottes avaient été éliminées des mers, eut recours ainsi à la guerre de course.

Certes, en 1914, l'Allemagne possède sa *Flotte de haute mer*, mais elle n'ose pas s'en servir, elle n'ose pas la risquer contre la *Grand Fleet* ; elle se prive volontairement de son concours. Dès lors, elle aussi cherche son salut dans un dérivatif. Elle n'ignore pas que la guerre de course n'a jamais donné à la France le résultat cherché et que chaque fois que les corsaires n'ont pu s'appuyer sur des escadres, ils n'ont jamais sérieusement inquiété l'Angleterre. Les Allemands n'ont d'ailleurs pas fondé de grands espoirs sur leurs croiseurs corsaires de surface, sachant fort bien qu'ils ne tarderaient pas à être arrêtés dans leurs exploits. Et, en effet, au mois de mars 1915, il ne restait plus un seul d'entre eux, malgré la brillante — mais courte — carrière de quelques-uns, comme l'*Emden* ou le *Carlsruhe*.

Restait alors une seule arme capable de briser l'étreinte du blocus allié : c'était le sous-marin.

Sans doute, jamais la guerre de course n'avait pu à elle seule amener l'issue d'une guerre. Mais le sous-marin était une arme nouvelle qui devait bouleverser toutes les vieilles thèses. La guerre de course s'était révélée sans efficacité avec la marine à voile ou même à vapeur ; avec ce nouvel engin qu'était le sous-marin, elle trouvait son arme par excellence. Aux anciens procédés de navigation, il ajoute un moyen nouveau, l'immersion, qui lui permet d'employer la surprise dans toute son intensité. Ainsi raisonnent les Allemands, qui pensent, grâce à ce procédé nouveau, culbuter les vieilles théories et abattre la puissance navale de l'Angleterre¹.

Cette perspective fit naître un grand optimisme chez beaucoup d'Allemands.

1. Ce qui est curieux, c'est que l'Allemagne n'a découvert cette arme merveilleuse qu'accidentellement, ou presque. Au début de la guerre, l'Allemagne, comme tous les belligérants, possédait quelques sous-marins, desquels d'un avis unanime on attendait peu pour l'attaque, mais beaucoup pour la défense des côtes contre un blocus rapproché par une flotte de haut bord ennemie. En août 1914 au moment de l'ouverture des hostilités, l'Allemagne ne possédait que 27 sous-marins en service et une dizaine en achèvement. C'était là des chiffres normaux qui n'avaient rien d'excessif pour une marine qui prétendait à la seconde place dans le monde. La marine allemande fut heureusement surprise de l'efficacité de l'arme nouvelle dès le début de la guerre : au début de septembre 1914, l'*U-21* torpillait et coulait le croiseur anglais *Pathfinder* ; quelques jours plus tard, le 22 du même mois, l'*U-9* torpillait et coulait coup sur coup trois autres croiseurs anglais, l'*Aboukir*, le *Hogue* et le *Cressy*. De grands espoirs commencèrent alors à s'éveiller. Mais les grosses unités se retirèrent dans le fond des ports ou derrière des filets ou des barrages de mines ; bientôt, les sous-marins allemands ne rencontrèrent plus un seul navire de guerre valant une torpille. Le commandant Gayer, chef de la flotille des Flandres, a pu écrire : « Malgré tous nos efforts, malgré le total de milles parcourus, en dépit des progrès matériels réalisés, les succès de nos sous-marins, depuis le début de la guerre jusqu'en octobre 1914, avaient été faibles. C'est alors que les commandants des sous-marins de Wilhelmsafen exprimaient cette pensée que l'on arriverait à un meilleur résultat par une action combinée contre le commerce ennemi que par des chasses isolées contre les bâtiments de surface. » C'était reprendre l'idée de Conan Doyle qui, dans ses contes de guerre, avait montré comment un petit Etat pourrait venir à bout de l'Angleterre par la guerre sous-marine commerciale.

A l'Amirauté, les avis étaient partagés. Certains, comme l'amiral von Ingenhol, commandant en chef de la Flotte, étaient d'avis de mettre immédiatement la menace à exécution. Et dans une phrase qui explique toute la guerre sous-marine allemande, il ajoutait : « Un sous-marin ne peut épargner l'équipage d'un vapeur, il doit l'envoyer au fond avec le vapeur lui-même. » Il est évident qu'un tel procédé et aussi nouveau, employé contre les neutres aussi bien que contre les belligérants, devait amener un cri de réprobation universelle. L'Allemagne ne s'effraya pas de ce cri, parce qu'elle espérait que ce moyen, employé sur une grande échelle, terroriserait et arrêterait le trafic maritime. Von Ingenhol ajoutait : « On peut attirer l'attention de la marine de commerce sur ces conséquences et l'avertir que les bâtiments qui font route sur les ports anglais s'exposent au danger d'être détruits corps et biens. La crainte de risquer leur vie s'emparera des équipages et amènera sous peu l'arrêt de tout trafic avec l'Angleterre... »

Il est évident que le reproche fait aux submersibles d'avoir été utilisés contre les navires marchands dans des conditions contraires à la civilisation est fondé. Mais ce n'est pas l'arme qu'il faut condamner, ce sont ceux qui en ont fait un emploi abusif. Cet abus est né du même tour d'esprit qui a persuadé aux Allemands que plus la guerre serait atroce, moins elle durerait. L'amiral von Ingenhol ne cache pas son espoir qu'en coulant sans avertissement des navires inoffensifs, et plus tard en les faisant disparaître « sans laisser de traces », les équipages des navires marchands seraient terrorisés et n'oseraient plus prendre la mer.

Le fait que le sous-marin est une arme nouvelle ne lui donne pas évidemment le droit de violer les principes du droit des gens. Si un belligérant peut user d'un moyen nouveau, c'est seulement à la condition de tenir compte dans son emploi des préceptes de l'humanité. S'il en était autrement, le Droit international pourrait être, par le bon plaisir d'un Etat, entièrement supprimé. L'abus que les Allemands ont fait du sous-marin ne peut aboutir à autre chose qu'à la réglementation de l'emploi de cette arme. Il faudra, en outre, prévoir toute une réglementation de l'armement des navires de commerce et poser le problème des bateaux pièges ou *Q-boats*. En un mot, c'est tout le droit de la guerre maritime qui se trouve remis en question : blocus, droit de visite et de prise, contrebande de guerre, droit d'asile. C'est tout le problème de la liberté des mers qui se pose.

Comme toutes les autres branches du Droit, le Droit international public est en perpétuel changement sous l'influence des circonstances auxquelles il s'efforce de s'adapter pour les mieux régir. Lorsque les aéronefs sont apparus, un nouveau chapitre du Droit international s'est créé, avec des règles spéciales conformes aux possibilités particulières que représentaient les aéronefs d'ajouter une nouvelle dimension, la hauteur. Il est donc tout à fait normal que l'apparition d'une nouvelle espèce d'engin de guerre navale entraîne des modifications aux règles antérieurement admises. Les principes demeurent ; mais, avec le temps, des modifications sont apportées aux règles d'exécution.

CHAPITRE PREMIER

Le sous-marin et le blocus

Couper le ravitaillement de l'ennemi, le priver de vivres et de munitions est une mesure élémentaire en temps de guerre que tous les belligérants s'efforcent d'appliquer aussi strictement que possible. Or, de tous les éléments qui composent la balance commerciale d'un Etat, le commerce maritime est presque toujours celui qui occupe la place prépondérante. Interrompre ce commerce avec les ports de l'adversaire est l'une des premières préoccupations d'un belligérant. Dans ce but, il a recours à trois procédés : le blocus des ports et des côtes de l'ennemi, la capture de ses navires marchands et le droit de visite des bâtiments de commerce neutres pour la répression de la contrebande de guerre.

Les conditions dans lesquelles le blocus d'un port ou d'une côte peut être établi sont déterminées par le droit des gens. Le blocus fut à plusieurs reprises l'objet de discussions dans les Conférences internationales. En 1907, à La Haye, l'accord ne put se faire entre les Puissances ; la question fut reprise, et cette fois avec plus de succès, en 1909, à la Conférence de Londres où fut précisé un certain nombre de règles qui codifièrent les principes du Droit international sur cette question.

I. — RÉGLEMENTATION DU BLOCUS PAR LA CONFÉRENCE DE LONDRES (1908-1909).

La Déclaration du 26 février 1909 a consacré au blocus 21 articles qui réglementent très minutieusement les conditions d'existence, les effets et les sanctions du blocus. L'Acte de Londres détermine non seulement la procédure de la déclaration et de la notification du blocus, mais aussi les conditions qui doivent être remplies pour qu'un lieu puisse être bloqué et pour qu'il le soit effectivement.

« Le blocus, pour être obligatoire, doit, dit l'article 8 de la Déclaration de Londres, être déclaré conformément à l'article 9 et notifié conformément aux articles 11 et 16¹. » Quel que soit l'engin employé, il est absolument évident qu'aucune Puissance ne saurait se soustraire à ces obligations de promulgation et de publication qui ont une portée internationale; les neutres doivent, en toutes circonstances, être informés de tout acte de belligérance qui pourrait leur porter préjudice.

1. Déclaration de Londres.

Art. 9. — La déclaration de blocus est faite soit par la puissance bloquante, soit par les autorités navales agissant en son nom; elle précise : 1^o la date de commencement de blocus; 2^o les limites géographiques du littoral bloqué; 3^o le délai de sortie à accorder aux navires neutres.

Art. 11. — La déclaration de blocus est notifiée : 1^o aux puissances neutres par les puissances bloquantes, au moyen d'une communication adressée aux gouvernements eux-mêmes ou à leurs représentants accrédités auprès d'elles; 2^o aux autorités locales par le commandant de la force bloquante. Ces autorités de leur côté informeront aussitôt que possible les consuls étrangers qui exercent leurs fonctions dans le port ou sur le littoral bloqué.

Art. 16. — Si le navire qui s'approche du port bloqué n'a pas connu ou ne peut être présumé avoir connu l'existence du blocus, la notification doit être faite au navire même par un officier des bâtiments de la force bloquante. Cette notification doit être portée sur le livre de bord avec indication de la date et de l'heure ainsi que de la position géographique du navire à ce moment.

Le problème se pose tout différemment quant à l'exécution matérielle du blocus. Les belligérants ont toute liberté dans le choix des engins de guerre employés, à la condition toutefois que ceux-ci soient admis par le Droit international. Il apparaît donc nettement que l'emploi du submersible, tant par les forces bloquantes que par le belligérant bloqué, est parfaitement légitime. Il ne s'ensuit pas moins cependant que l'apparition du sous-marin a apporté dans l'exécution d'un blocus des transformations, tant dans les dispositions stratégiques que dans les principes juridiques. Or, à Londres, l'emploi du sous-marin n'a pas été envisagé et toutes les règles édictées l'ont été pour les flottes de surface.

L'article premier de la Déclaration de Londres pose que « le blocus doit être limité aux ports et aux côtes de l'ennemi ou occupés par lui » ; et l'article 18 ajoute que « les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres ». Dans son souci d'éviter la moindre gêne aux neutres, la Déclaration de Londres va même jusqu'à interdire de bloquer un port neutre qui au su de tous ravitaillerait l'adversaire ¹.

La sévérité de ces règles, élaborées par les juristes de Londres pour défendre le droit des neutres contre les empiétements d'un belligérant, a amené les Alliés en 1914 à refuser d'accepter, sans restrictions, les règles de Londres en matière de blocus, comme le leur proposait le Gouvernement des Etats-Unis. Dans

1. Fauchille, *Traité de Droit international public*, tome II (Guerre et neutralité), p. 978.

son télégramme du 6 août 1914, l'Amérique demandait aux belligérants de vouloir bien préciser l'attitude qu'ils avaient l'intention d'adopter en Droit international maritime et suggérait de s'en rapporter tout simplement à la Déclaration de Londres, que tout le monde connaissait. Or, cette Déclaration, n'ayant pas été ratifiée, n'était pas obligatoire, les belligérants n'étaient donc tenus qu'à se conformer au Droit international communément admis. Peut-être les Alliés auraient-ils accepté la suggestion américaine si, dès la première quinzaine d'août, leurs ministres à La Haye ne leur avaient signalé que des cargaisons entières de céréales étaient déchargées à Rotterdam et dirigées sur l'Allemagne par la voie du Rhin. La Hollande refusait de s'opposer à ce transit, liée qu'elle était d'un côté par sa déclaration de neutralité et de l'autre par la Convention de Mannheim de 1868, qui réglemente la navigation du Rhin. Les Alliés répondirent aux Etats-Unis par l'Ordre en Conseil du 20 août 1914 et par le Décret français du 25 août, qu'ils appliqueraient la Déclaration de Londres, mais qu'ils se réservaient le droit de capturer la contrebande de guerre, « quel que fût le port de destination du navire et le port où la cargaison devrait être déchargée ».

La principale règle du blocus, proclamée par la Conférence de Londres, est l'effectivité; c'est une obligation reconnue depuis longtemps par le Droit des gens qui condamne l'interdiction de commerce sans investissement réel du lieu bloqué. Mais la difficulté commence lorsqu'il s'agit de déterminer les conditions nécessaires pour qu'un lieu soit considéré comme effectivement bloqué.

La première Ligue de neutralité armée de 1780 exigeait la présence de navires *arrêtés et suffisamment proches*. Dans le même désir de rendre parfaitement évident le blocus, qui interdit l'accès du lieu bloqué sous peine de danger réel pour quiconque tenterait de le violer, l'article 3 de la Convention maritime du 16 décembre 1800 voulait également que l'entrée du port bloqué fût rendue dangereuse au moyen de vaisseaux arrêtés et suffisamment proches. Enfin, la Déclaration de Paris du 16 avril 1856 appelle effectifs « les blocus maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi ».

Quoi qu'il en soit, le principe fondamental, en cette question, c'est que le blocus n'est considéré comme effectif en Droit international que lorsqu'il y a danger d'entrer ou de sortir. On peut d'ailleurs remarquer que la formule de la Déclaration de Paris ne représente pas un progrès, au contraire, car elle manque de précision. Quand y aura-t-il force suffisante ? C'est une question de fait, à résoudre d'après les circonstances.

Jusqu'à la dernière guerre, on admettait qu'il suffisait que les navires soient stationnés de manière à pouvoir surveiller l'entrée du port bloqué et à arrêter tout navire qui tenterait de passer outre. La distance à laquelle se trouvent les navires bloqueurs est sans importance. Jusqu'à la guerre de 1914-1918, il était également admis qu'un blocus tenu par croisière ne répondait pas aux conditions d'effectivité, car de nombreux navires peuvent pénétrer dans la place déclarée bloquée ou en sortir, durant l'intervalle des

allées et venues des croiseurs. C'est pour cette raison que les déclarations de neutralité armée de 1780 et de 1800 écartèrent les blocus par croisière. Par contre, à s'en tenir à la lettre, cette espèce de blocus n'est pas interdite par la Déclaration de Paris du 16 avril 1856, ni par la Déclaration de Londres du 26 février 1909 qui, dans son article 2, se borne à reprendre le texte de la Déclaration de Paris. L'article 3 apporte cependant une précision : « La question de savoir si le blocus est effectif est une question de fait. » En cas de contestation, ce seront les tribunaux des prises nationaux et, sur recours, la Cour internationale des prises, qui décideront. Mais, la Cour internationale des prises n'a jamais été organisée. D'autre part, la Conférence de Londres ne s'est pas prononcée expressément sur le blocus par pierres, par mines et par sous-marins. Pour ce dernier procédé, la question était donc encore entière au mois d'août 1914, si toutefois on admet que, pour ce mode nouveau de navigation, il faille édicter des règles nouvelles. En 1909, le sous-marin était encore un bâtiment d'expériences, attendant l'heure de faire ses preuves. Cette heure n'allait pas tarder à sonner ; on put alors se demander comment les règles du Droit international, admises jusqu'alors, pourraient s'adapter. Les belligérants ne manquèrent pas d'en être parfois embarrassés.

II. — TRANSFORMATION DES RÈGLES DU BLOCUS A LA SUITE DE LA GUERRE SOUS-MARINE 1914-1918.

Il est certain qu'au cours de la guerre de 1914-1918, le sous-marin a joué un rôle prépondérant dans l'évo-

lution du blocus. Dans la Manche et la mer du Nord, les conditions du blocus ont été modifiées par la menace sous-marine. D'autres facteurs sont évidemment intervenus dans la transformation du blocus classique : notamment, la position géographique de l'Allemagne, les champs de mines semés par les belligérants dans la mer du Nord, le contingentement des petits Etats neutres voisins des Empires centraux. Mais il n'en reste pas moins vrai que le sous-marin a joué dans cette transformation un rôle important¹.

Si on admet que la Déclaration de Londres représente le Droit international, on peut se demander si le blocus tel qu'il fut pratiqué dans la Manche et la mer du Nord est un procédé régulier et si, en préposant des sous-marins au contrôle d'un espace maritime qu'ils ont délimité et interdit à la navigation, les deux camps adverses ont bien effectivement bloqué les côtes

1. Par contre, au cours de la Grande Guerre, il fut, en d'autres lieux, procédé à des blocus en conformité avec les règles de la Conférence de Londres. Ainsi furent établis les blocus de la côte du Monténégro par l'Autriche-Hongrie le 10 août 1914; des côtes d'Autriche et d'Albanie par l'Italie, les 26 et 30 mai et 6 juillet 1915; du Cameroun et de l'Asie Mineure, les 23 avril 1915 et 10 janvier 1916 et 2 juin 1915 par la France et la Grande-Bretagne; de la Syrie par la France, le 25 août 1915; de la côte de l'Est africain allemand par la Grande-Bretagne dans la nuit du 28 février au 1^{er} mars 1915; de Tsing-Tao par le Japon, le 27 août 1914; des côtes de Bulgarie par la France et l'Italie, le 16 octobre 1915; de Salonique et des côtes de Grèce par la France et la Grande-Bretagne, en juin 1916; de la côte de Macédoine, le 16 septembre 1916. Tous ces blocus furent constitués au moyen de forces navales suffisantes et répondaient donc aux conditions d'effectivité exigées par la Déclaration de Londres. Il est à remarquer qu'aucun d'entre eux, ou à peu près, n'eut à redouter d'une façon sérieuse les sous-marins des puissances centrales. Dès que les sous-marins allemands arriveront à Cattaro et, après le torpillage du *Léon-Gambetta* le 26 août 1915, les Alliés devront abandonner le blocus de la côte autrichienne et reporter leurs efforts sur le barrage d'Otrante. A partir de ce moment le blocus de l'Autriche en Adriatique allait ressembler au blocus de l'Allemagne en mer du Nord.

de l'adversaire. La navigation neutre était-elle tenue de s'y conformer ?

§ 1. — *Emploi légitime du sous-marin dans le blocus.*

Le droit des gens reconnaît que le commerce neutre est inviolable et ne peut être délibérément entravé en pleine mer par les belligérants. Les empêchements apportés à son exercice par ce procédé de blocus ne sont-ils pas contraires au principe de la liberté des mers, base essentielle du Droit maritime ? Que devient, en effet, le droit absolu des puissances neutres d'user des routes maritimes, s'il est loisible aux belligérants d'interdire tout trafic dans certaines zones qui comprennent des mers entières, comme ce fut le cas lors de la dernière guerre ? Les neutres sont-ils tenus de respecter cette zone de mer établie autour du territoire d'un adversaire par un belligérant qui la contrôle par ses sous-marins ? Cela revient à se demander s'il est possible de réaliser un blocus par le moyen des sous-marins. A cette question, Fauchille donne une réponse négative : « Les neutres ne doivent tenir compte que d'un blocus régulier. Or, d'après le Droit international, un blocus n'est régulier que s'il remplit certaines conditions et ces conditions sont incompatibles avec l'emploi des mines et des sous-marins. Le blocus doit d'abord être effectif. Comment constater qu'il en sera ainsi avec des mines dont il est impossible de contrôler l'existence, ou si les forces bloquantes se composent de navires qui ne sont pas toujours à la surface, qui se cachent sous les eaux : les neutres se dirigeant vers la zone prétendue bloquée ne pourront jamais savoir si elle est réellement

et suffisamment gardée; l'étendue de la zone de guerre proclamée par l'Allemagne est d'ailleurs si démesurée qu'on est en droit de supposer que la quantité de mines ou de sous-marins dont cette puissance dispose — quantité qu'on ne connaît pas et qu'on ne peut pas connaître — est insuffisante pour tenir cette zone véritablement close. Une seconde condition nécessaire à la validité du blocus est la notification que les navires peuvent avoir à recevoir des vaisseaux bloquants quand ils approchent de la zone interdite : il faut qu'ils puissent s'en éloigner s'ils n'ont pas l'intention arrêtée de violer le blocus. On se rend aisément compte qu'une pareille notification ne saurait être faite sérieusement par des sous-marins dont l'intérêt est de naviguer le plus possible en plongée afin de se soustraire à la surveillance et aux attaques des croiseurs et des torpilleurs ennemis et aussi à la canonnade des navires de commerce qu'ils doivent accoster¹. »

Aux deux objections contenues dans cette condamnation du blocus par sous-marins, il paraît possible de répondre. Premièrement, par suite de l'immersion des sous-marins, un neutre naviguant vers une zone bloquée pourra évidemment ne pas s'apercevoir que le blocus est effectif, mais c'est là un risque qu'il consentira à courir en s'y engageant. Si l'état de guerre existe entre plusieurs Puissances, les neutres ont nécessairement, et quoiqu'on fasse, à en supporter certaines conséquences, car il est bien rare que « le toit de la maison de votre voisin brûle » sans que votre

1. Fauchille, *Traité de Droit international public*. tome II (Guerre et neutralité), p. 991.

maison en soit, si peu que ce soit, atteinte. En second lieu, s'il est indéniable que le sous-marin a tout intérêt à naviguer le plus possible en plongée, il faudra bien qu'il émerge pour notifier le blocus à un navire s'engageant dans la zone interdite, car ce qui serait contraire au Droit des gens ce serait de torpiller, sans avis préalable, tout navire tentant de violer le blocus. En un mot, ce qui est contraire aux principes du Droit international, c'est la guerre sous-marine sans restrictions et non pas l'emploi du sous-marin pour bloquer un port ou une côte. D'ailleurs, à moins d'interdire complètement le blocus, tant qu'il y aura des sous-marins, comment peut-on espérer que des navires de surface pourront bloquer un Etat sans avoir à craindre des contre-attaques sous-marines. Pour cette même raison, il paraît tout à fait utopique de vouloir se rallier à la proposition de la Société anglaise Grotius qui, dans ses recommandations du 18 décembre 1917, a soutenu que, pour qu'un blocus soit légitimement établi à l'aide de sous-marins, il fallait que ceux-ci se tiennent à la surface.

Les transformations apportées par la guerre sous-marine aux procédés de blocus employés avant 1914 ont été telles qu'afin d'éviter que certaines règles établies au cours des Conférences internationales ne leur soient opposées, les belligérants ont évité de qualifier du nom de « blocus » les interdictions de commerce qu'ils imposaient aux neutres. Les deux parties adverses ont ainsi tenté de bloquer chacun leur adversaire sans tenir un « blocus » au sens donné à ce mot dans les conventions internationales. La Déclaration de Paris de 1856 précise dans son article 4 que « le blo-

cus, pour être obligatoire, doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi ». Or, il est évident que les Alliés établirent un véritable blocus de l'Allemagne en s'efforçant d'arrêter et en arrêtant en fait toute navigation de ou pour l'Allemagne à travers la mer du Nord; mais ils ne purent s'opposer aux échanges commerciaux entre les pays scandinaves et l'Allemagne, à travers la mer Baltique¹. Cependant, jamais les Alliés ne prétendirent officiellement avoir établi un blocus, pas plus que les Empires centraux ne proclamèrent jamais bloquer les côtes de leurs adversaires occidentaux. On eut recours à un subterfuge juridique. Les belligérants n'établirent pas de blocus, mais ils délimitèrent des « zones de guerre » dont le principe peut n'être pas absolument condamnable, mais dont l'application s'est révélée contraire au droit des gens, au cours de la dernière guerre.

1. Bien que les Etats-Unis ne soient pas signataires de la Convention de Paris, ils n'ont pas manqué cependant de s'en prévaloir et de faire constater le manque d'efficacité du blocus de l'Allemagne dans une note adressée le 21 octobre 1915 au gouvernement britannique au sujet des restrictions imposées aux neutres. « La Déclaration de Paris de 1856, dit cette note, qui a été universellement reconnue comme établissant d'une manière correcte les règles du droit international en ce qui touche le blocus déclare expressément que les « blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est à dire maintenue par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi ». L'effectivité d'un blocus est manifestement une question de fait. Il est de notoriété publique que les côtes allemandes sont ouvertes au commerce avec les pays scandinaves et que les navires de guerre allemands croisent à la fois dans la mer du Nord et la mer Baltique et qu'ils saisissent et conduisent dans des ports de l'Allemagne les navires neutres à destination des ports scandinaves et danois, »

§ 2. — *Zones de guerre.*

Le 4 février 1915, invoquant le motif de représailles contre différentes pratiques anglaises en matière d'arrêt de contrebande et de passagers allemands, le Gouvernement allemand proclamait que de même que la mer du Nord avait été déclarée zone militaire anglaise¹, de même les eaux baignant les îles britanniques allaient devenir zone de guerre sous-marine.

Le *Moniteur de l'Empire* du 4 février 1915 publiait la déclaration suivante :

« 1° Les eaux entourant la Grande-Bretagne et l'Irlande, la Manche comprise, sont déclarées zone de guerre. A partir du 18 février 1915, tout navire de commerce ennemi rencontré dans ces eaux sera détruit, même s'il n'est pas possible d'écarter tout danger pour les équipages et les passagers.

» 2° Les navires neutres s'exposeront au même risque en pénétrant dans cette zone de guerre, car en raison de l'abus de pavillons neutres ordonné par le Gouvernement anglais le 21 février, et des hasards inhérents à la guerre sur mer, il ne sera pas toujours possible d'éviter que des attaques destinées à des bâtiments ennemis atteignent des bâtiments neutres.

» 3° La navigation par le Nord, en faisant le tour des Shetlands, dans la partie orientale de la mer du Nord et dans une bande d'une largeur d'au moins 30 milles longeant la côte hollandaise, n'est pas menacée.

» *Signé : Von POHL.* »

1. Il est à remarquer qu'il n'y a rien de commun entre la zone militaire anglaise et la zone de guerre allemande. La zone militaire anglaise en mer du Nord, définie le 3 novembre 1914, avait pour but la sécurité et la protection des non-combattants.

Ainsi s'amorçait une nouvelle méthode de guerre contraire au droit des gens, qui ne devait recevoir toute son extension que deux ans plus tard. La marine allemande n'avait d'ailleurs pas attendu le 18 février 1915 pour détruire les navires de commerce dans la zone prohibée. Dès le 20 octobre 1914, l'*U-17* détruit le vapeur anglais *Glitra*; le 26 octobre suivant, c'est le tour du navire français *Amiral-Ganteaume*, transportant des réfugiés belges et du Nord de la France que l'*U-24* en plongée torpille sans avertissement au large de Gris-Nez. Un mois après, l'*U-21* pénètre dans la Manche et y coule au canon deux vapeurs anglais, puis, poursuivant sa croisière dans la mer d'Irlande, il détruit au mois de janvier 1915, trois vapeurs devant Liverpool.

Progressivement, l'Allemagne étendit la zone de guerre, prévue dans la Déclaration du 4 février 1915, aux régions suivantes :

Février 1915 : Les eaux qui baignent les îles Britanniques.

Mars 1915 : Les îles Shetland.

Janvier 1917 : Limite de la zone de guerre sans restriction : 43° et 62° parallèles nord, 20° méridien ouest dans le nord de Gibraltar au 6° méridien est en Méditerranée.

Mars 1917 : Océan glacial du 24° est, jusqu'au 75° nord.

Novembre 1917 : Extension de la zone dans le nord jusqu'au 30° méridien ouest, création d'une zone de 300 milles marins de rayon autour des Açores.

Janvier 1918 : Extension de cette dernière zone pour

englober Madère, création d'une zone interdite autour de Dakar et des îles du Cap Vert.

Les neutres ne restèrent pas insensibles à ces interdictions de naviguer dans certaines mers¹. Les Pays-Bas protestèrent par une note, en date du 12 février 1915. Deux jours auparavant, le 10 février, au nom du Gouvernement américain, M. Bryan adressait à Berlin la note suivante : « ...Proclamer appliquer le droit de détruire tout navire pénétrant dans une zone déterminée de la haute mer, sans prendre d'abord le soin de déterminer sa qualité de belligérant et le caractère de contrebande de sa cargaison, *constituerait un acte tellement imprévu* et sans précédent dans les guerres navales, que le Gouvernement des Etats-Unis se refuse à croire que le Gouvernement impérial allemand ait l'intention de commettre cet acte. La présomption que des navires ennemis peuvent faire indûment usage de pavillons neutres ne suffit pas pour faire suspecter tous les navires qui traversent la zone indiquée. L'opinion du Gouvernement des Etats-Unis est que le droit d'arrêt et de visite a été reconnu précisément pour éclaircir tous les doutes à cet égard. »

1. Par ce moyen de terreur, l'Amirauté allemande cherchait, en intimidant les neutres, à interrompre tout trafic autour des Iles Britanniques. Elle appliquait ainsi les préceptes du général von Bernhardt, le théoricien du grand état-major allemand, qui à propos des conférences de la Haye, écrivait : « D'ailleurs, ces conventions sont en contradiction avec l'essence de la guerre moderne, qui est la *guerre des peuples*; elle doit donc assurer le droit de nuire aux peuples tout entiers. Jamais l'Allemagne ne doit consentir, vis-à-vis de l'Angleterre, à laisser diminuer le droit de faire des prises sur mer et le droit de contrebande. En raison de la grandeur et du rendement de la flotte de commerce anglaise, ces droits sont un des meilleurs moyens de guerre de l'Allemagne. Elle doit s'efforcer avec une énergie inlassable de préparer la guerre au commerce ennemi, et pour cela se procurer à l'étranger des points d'appui, des stations de charbon et des ports de guerre. »

Aussi, dans le but d'atténuer l'effet produit par sa déclaration du 4 février, le Gouvernement allemand se voit-il dans l'obligation d'en adoucir les termes, et dans sa réponse du 16 février à la note américaine, von Jagow précise, contrairement à la Déclaration de von Pohl : « Le Gouvernement allemand a, d'ailleurs, simplement annoncé la destruction des navires marchands *ennemis* trouvés dans la zone de guerre, et non pas la destruction de *tous* les navires marchands, comme le Gouvernement américain paraît l'avoir compris par erreur. Cette limitation que s'est imposée le Gouvernement allemand affaiblit singulièrement son plan militaire, surtout depuis que l'on a tant de raisons de penser que des navires neutres transportent de la contrebande ennemie. »

De leur côté, les Alliés répondirent aux mesures allemandes par la Déclaration du 1^{er} mars 1915 : « L'Allemagne a considéré la Manche, les côtes du Nord-Ouest de la France ainsi que les eaux entourant les îles Britanniques, comme une zone de guerre et elle a officiellement notifié que tous les navires ennemis rencontrés dans cette zone seront détruits et que les navires neutres pourront y être en danger. C'est là, en réalité, une prétention de torpiller à vue, sans égard pour la sécurité des équipages et des passagers, tout navire marchand sous tout pavillon. Comme il n'est pas au pouvoir de l'Amirauté allemande de maintenir aucun bâtiment de surface dans ces eaux, cette attaque ne peut être pratiquée que par des moyens sous-marins.

» Or, le droit des gens, en ce qui concerne les attaques contre le commerce, a toujours présumé que le

premier devoir du capteur d'un navire marchand est de l'amener devant une cour des prises où il puisse être jugé, où la régularité de la capture puisse être appréciée et où les neutres puissent recouvrer leur cargaison. Couler une prise est en soi-même un acte contestable auquel on ne peut avoir recours que dans des circonstances extraordinaires et après que des dispositions ont été prises pour assurer la sécurité de l'équipage et des passagers.

» La responsabilité d'avoir à distinguer entre les navires neutres et les navires ennemis, ainsi qu'entre cargaison neutre et cargaison ennemie, incombe manifestement au bâtiment qui attaque et dont c'est le devoir de vérifier le statut et le caractère du navire et de la cargaison, ainsi que de mettre en sûreté tous les papiers avant de le couler ou même de le capturer. De même, le devoir d'humanité consistant à assurer la sécurité des équipages des navires marchands, qu'ils soient neutres ou ennemis, constitue une obligation pour tout belligérant. C'est sur cette base que toutes les discussions antérieures sur le droit tendant à réglementer la conduite de la guerre sur mer, ont procédé.

» Aussi bien, un sous-marin allemand est incapable de remplir aucune de ces obligations¹. Il n'exerce aucun pouvoir local sur les eaux dans lesquelles il opère. Il ne conduit pas ses captures dans le ressort d'une cour des prises. Il ne porte aucun équipage de prise qu'il puisse mettre à bord d'une prise. Il n'em-

1. Les sous-marins allemands n'étaient pas incapables par eux-mêmes de remplir les obligations de tout capteur, mais ils agirent en fait comme s'ils l'avaient été.

· ploie aucun moyen efficace de distinguer entre un navire neutre et un navire ennemi. Il ne reçoit pas à son bord, pour en assurer la sécurité, l'équipage et les passagers des navires qu'il coule. Ses méthodes de guerre sont en conséquence entièrement en dehors de l'observation de tous les traités internationaux réglementant les opérations contre le commerce en temps de guerre. La déclaration allemande substitue à la capture réglementaire la destruction aveugle..

» En conséquence, le Gouvernement français et le Gouvernement britannique se considèrent comme libres d'arrêter et de conduire dans leurs ports les navires portant des marchandises présumées de destination, propriété ou provenance ennemies. Ces navires et cargaisons ne seront pas confisquées, à moins qu'ils ne soient sujets à être condamnés pour d'autres motifs... »

Le Gouvernement américain ne manqua pas de faire observer que la Déclaration du 1^{er} mars 1915 constituait en fait un véritable blocus. Encore qu'ils s'en soient défendus, c'était bien là le but recherché par les Alliés. Sans doute ils ont évité d'employer le mot « blocus », mais c'était mal cacher la réalité que de la dissimuler sous l'expression : « *Restriction des approvisionnements de l'ennemi.* » Les Etats-Unis protestèrent contre cet état de choses dans une note adressée au Gouvernement britannique, le 21 octobre 1915 : « Il est en conséquence du devoir du Gouvernement des Etats-Unis d'avertir le Gouvernement britannique que le blocus qu'il prétend avoir établi par Ordre du Conseil du 11 mars 1915 ne peut être reconnu comme un blocus légal. »

Il faut reconnaître que les règlements franco-anglais sur la suspension du trafic des marchandises à destination ou en provenance des pays allemands ne sauraient s'expliquer au moyen des principes admis avant guerre sur le blocus. Pour être conforme à la Déclaration de Londres, le blocus doit interdire tout accès aux régions bloquées, or, les règlements alliés en 1915 ne défendent pas aux navires neutres de pénétrer dans les ports allemands, ils leur interdisent simplement de faire dans ces ports des opérations de chargement ou de déchargement. Les sanctions édictées par ces règlements diffèrent aussi de celles admises généralement dans le cas de blocus; à la saisie pure et simple, elles substituent la mise sous séquestre des marchandises ennemies et la restitution des marchandises neutres; au lieu de saisir les navires, elles les laissent libres après débarquement des marchandises litigieuses.

Ces mesures établies par les Alliés ne constitueraient donc pas un blocus conforme aux Déclarations de Paris et de Londres. Elles ne seraient qu'une interdiction de commerce maritime assurée par croisière. Mais qu'est-ce qu'une interdiction du commerce maritime avec un pays si ce n'est un blocus, que ce blocus soit conforme ou non à des règles conventionnelles, dont certaines d'ailleurs non ratifiées ou que les circonstances ont amené à abandonner ? Comment aurait-on pu établir un blocus plus effectif par croisière ? Comment aurait-on pu, d'autre part, établir un blocus autrement que par croisière devant la formidable flotte sous-marine allemande contre laquelle, au début tout au moins, on n'avait à peu près aucune arme ?

Les règles de Londres, édictées avant que l'on se soit rendu compte de la possibilité du sous-marin, ne répondaient plus aux événements de la Grande Guerre. Le 1^{er} avril 1916, le Gouvernement de Londres soumettait au Gouvernement français un projet d'Ordre en Conseil ayant pour but d'abroger la Déclaration de Londres parce qu'elle « a l'inconvénient de manquer de souplesse et qu'elle ne répond pas, en matière de blocus, aux conditions de la guerre moderne... » Après une assez longue discussion entre les deux alliés, et malgré la résistance française, la Déclaration alliée du 2 juin 1916 abrogeait totalement la Déclaration de Londres en s'inspirant des motifs suivants : « ...Les Gouvernements alliés avaient pensé, au début de la guerre, qu'ils trouveraient dans la Déclaration de Londres un corps de doctrine et un recueil de règles pratiques. Le développement de la lutte actuelle, d'une ampleur et d'un caractère insoupçonnés, a démontré que l'effort qui avait été tenté à Londres pour déterminer, en temps de paix, non seulement les principes du Droit, mais aussi les modalités de leur application, n'avait pas abouti à un résultat entièrement satisfaisant..

» A mesure que les événements se déroulaient, les belligérants du groupe germanique redoublaient d'habileté pour desserrer l'étreinte qui les étouffait et rouvrir la voie des ravitaillements; leurs artifices compromettaient le commerce inoffensif des neutres et le rendaient suspect d'intentions hostiles. D'autre part, les progrès de tout genre accomplis dans l'art militaire et naval, *la création d'engins nouveaux*, la centralisation par les belligérants germaniques de la

totalité de leurs ressources aux fins militaires, créaient des conditions très différentes de celles des guerres maritimes du passé.

» L'application des règles de la Déclaration de Londres ne devait pas résister à l'épreuve des faits évoluant sans cesse dans un sens imprévu... »

Dans l'ordre aux sous-marins d'appliquer la Déclaration du 4 février 1915, l'Amirauté allemande précisait au paragraphe 3 de « respecter les navires neutres ». Ce qui signifiait que les navires neutres seraient coulés seulement après avertissement préalable. Si cette prescription était un adoucissement certain à la Déclaration du 4 février, elle n'en constituait pas moins une interprétation très large des principes de Droit international admis jusque-là, qui n'autorisaient la destruction des navires neutres que par exception, si la capture du bâtiment neutre et sa conduite dans un port compromettaient la sécurité du capteur. Mais l'Allemagne ne devait pas s'en tenir là, et le 9 janvier 1917, au conseil de guerre de Pless, l'empereur Guillaume décida de commencer une guerre sous-marine à outrance, à dater du 1^{er} février suivant.

§ 3. — *Guerre sous-marine « sans restrictions ».*

« Je donne l'ordre de commencer le 1^{er} février la guerre sous-marine sans restrictions avec toute l'énergie possible... »

Tel fut l'ordre dicté par l'empereur à l'issue de ce conseil. Quelques jours plus tard, le 12 janvier, l'amiral Holtzendorff, chef d'état-major général, commen-

tait la décision impériale dans l'ordre suivant adressée à la flotte :

« 1. — A partir du 1^{er} février, tous les navires marchands ennemis rencontrés dans la zone de blocus seront attaqués immédiatement. Les navires hôpitaux, portant distinctement les marques conventionnelles, seront épargnés à la condition qu'ils soient rencontrés en dehors de la zone limitée; d'une part par la ligne Ouessant-Land's end, d'autre part par la ligne Terschelling-Flamborough. Toutefois, les navires hôpitaux rencontrés à l'intérieur de cette zone seront épargnés jusqu'au 3 février à minuit.

» Les vapeurs neutres, les navires de secours à la Belgique et les paquebots à passagers ennemis non armés seront traités conformément à l'Ordonnance des prises : dans la mer du Nord, jusqu'au 6 février à minuit; dans le reste de la zone du blocus, jusqu'au 12 février à minuit. Après ces dates, ils seront considérés comme des navires ennemis.

» Les voiliers neutres seront traités conformément à l'Ordonnance des prises jusqu'au 10 février en mer du Nord, jusqu'au 28 février dans le reste de la zone de blocus.

» 2. — En dehors de la zone de blocus, les navires marchands non armés seront traités conformément à l'Ordonnance des prises. Les navires marchands armés seront toujours attaqués sans avertissement.

» 3. — *Afin d'intimider la navigation neutre*, il est de la plus haute importance que l'effet produit dès le début soit aussi intense que possible. Ensuite, on s'efforcera d'occuper continuellement la zone de blocus...»

Il n'est pas besoin de souligner combien cette ma-

nière allemande de comprendre la guerre sous-marine est contraire aux lois de l'humanité; mais dans l'esprit de l'Amirauté allemande, le blocus sous-marin des nations ennemies devait les contraindre à accepter cette paix allemande qu'il devenait de plus en plus douteux d'obtenir sur terre. Les plaintes des neutres étaient chose négligeable; en Europe, toutes les nations importantes étaient déjà engagées dans le conflit et il semblait douteux que les Etats-Unis quittent leur continent pour s'engager, contrairement à la doctrine de Monroe, dans une guerre européenne. La Suède était plutôt favorable à l'Allemagne par haine de la Russie; la Hollande et la Norvège ne pourraient formuler que des réclamations platoniques à leur puissant voisin.

L'Allemagne invoque deux considérations pour justifier une attitude sans précédent dans l'histoire : 1° Le droit de se défendre contre un adversaire qui viole les lois de la guerre ¹ et 2° la nécessité de recourir à

1. Extrait de la note remise le 31 janvier 1917 par le Gouvernement allemand à l'ambassadeur des Etats-Unis à Berlin : « Depuis deux ans et demi l'Angleterre abuse de la puissance de sa marine pour essayer criminellement de réduire l'Allemagne par la faim. Foulant aux pieds le droit des gens, le groupe de puissances menées par l'Angleterre paralyse non seulement l'action de ses adversaires, mais il oblige encore par une pression impitoyable les Etats neutres à renoncer à tout trafic commercial qui lui déplaît ou à restreindre le commerce suivant des prescriptions arbitraires. Le peuple américain connaît les efforts faits pour amener l'Angleterre et ses alliés à revenir au droit des gens et au respect de la loi de la liberté du commerce. Le Gouvernement anglais persiste dans sa guerre de la faim qui n'atteint pas sans doute la force armée de l'adversaire, mais qui contraint des femmes, des enfants, des malades et des vieillards à subir pour l'amour de la patrie, de douloureuses privations qui compromettent la santé du peuple. Ainsi, la soif de domination de l'Angleterre accumule de sang-froid les souffrances du monde, sans souci des lois de l'humanité, sans souci même du désir de paix ardent et muet qui existe chez les peuples mêmes des Alliés. Chaque journée qui s'ajoute à la terrible lutte apporte de nouveaux maux et de nouvelles morts, chaque journée dont la guerre sera abrégée conservera des deux côtés la vie à des milliers de braves combattants et sera un bienfait pour l'humanité éprouvée. »

tous les moyens de guerre licites ou non, sans égard pour les droits et la vie des neutres, dans le but supérieur d'arriver à une fin plus rapide des hostilités¹. Ce serait sortir du sujet de cette étude que de s'occuper ici du premier argument. Quand au second, c'est tout un chapitre nouveau du Droit international, car il n'était encore jamais venu à l'idée d'aucun Gouvernement de rejeter aussi délibérément les règles les plus élémentaires du droit des gens. L'Allemagne prétendait de la sorte interdire au commerce des Puissances neutres les mers donnant accès aux ports de ses ennemis; son interdiction s'étendait même aux ports de la côte nord d'Espagne entre la Bidassoa et le cap Finistère. En un mot, par un simple décret, la Wilhelmstrasse abrogeait le principe de la liberté des mers admis depuis des siècles par toutes les nations maritimes.

Les doctrines les plus extensives des droits des belligérants, celles qui admettent le blocus de droit, le droit de suite, et le droit de prévention permettent seulement de contrôler par une visite régulière la destination des bâtiments et de vérifier s'ils n'ont pas

1. Extrait de la note remise le 31 janvier 1917 par le Gouvernement allemand à l'ambassadeur des Etats-Unis à Berlin : « Le Gouvernement impérial ne pourrait pas en répondre devant sa propre conscience, devant le peuple allemand et devant l'histoire, s'il renonçait, sans l'essayer, à n'importe quel moyen pour hâter la fin de la guerre. Avec le président des Etats-Unis, il avait espéré atteindre ce but par des négociations. Les adversaires ayant répondu à cette tentative en annonçant l'aggravation de la lutte, le Gouvernement impérial, s'il veut servir l'humanité dans un sens plus élevé et s'il ne veut pas pécher contre ses propres compatriotes, doit désormais poursuivre la lutte qui lui est de nouveau imposée en recourant à toutes les armes. En conséquence, il doit aussi abolir les restrictions qu'il s'était imposées jusqu'ici dans l'emploi de ses moyens de combat sur mer, comptant que le peuple américain et son Gouvernement ne seront pas inaccessibles aux motifs de cette décision et à sa nécessité. »

l'intention de pénétrer dans les ports bloqués, mais elles n'autorisent pas un belligérant à interdire aux neutres, sous prétexte de blocus, le passage dans des mers libres à destination de ports neutres. Jamais une nation n'avait osé émettre jusqu'à ce jour semblable prétention. Même aux époques où les belligérants avaient essayé de défendre aux neutres le commerce maritime avec l'ennemi, en appliquant la doctrine de « l'infection hostile », ils s'abstenaient d'attaquer tous les navires sans distinction et de porter atteinte à la vie des équipages; ils se bornaient à confisquer navires et marchandises ennemis, après visite régulière.

D'après la coutume internationale, les bâtiments marchands ennemis et la propriété ennemie qu'ils ont à bord ne peuvent être que capturés, et non pas détruits sans avertissement; les bâtiments de commerce neutres ne sont sujets à capture que s'ils violent leur neutralité en transportant de la contrebande de guerre ou en tentant de forcer un blocus régulièrement établi. Dans un cas comme dans l'autre, le droit des gens s'oppose à ce qu'un navire de commerce puisse être détruit purement et simplement, sans aucun avis préalable à l'équipage. Le Droit international n'autorise jamais un croiseur à détruire un navire neutre ou ennemi; il l'autorise seulement à détruire une *prise*, c'est-à-dire un navire déjà saisi et non pas un navire susceptible de l'être. Il s'ensuit qu'on ne peut procéder régulièrement à la destruction d'un navire qu'après l'avoir *visité*. Une autre obligation s'impose au sous-marin qui veut détruire un navire marchand. Il doit, comme tout navire de surface en la circonstance, pourvoir à la sécurité des

passagers et de l'équipage. S'il est parfois difficile à un sous-marin, à cause de ses dimensions souvent restreintes, de recueillir à son bord les passagers et l'équipage d'un navire torpillé, il doit leur laisser le temps de s'embarquer dans les canots de sauvetage et les remorquer le plus près possible de terre.

Quoique dans sa note envoyée aux neutres, le Gouvernement de Berlin ait parlé de « blocus » et « d'eaux bloquées », il est évident que cette guerre « sans restrictions » n'a aucun rapport avec le principe traditionnel du blocus, ni avec l'idée même de blocus. Bloquer un port ou une côte, c'est interdire toute communication entre ce port ou cette côte et la haute mer. Or, jamais les côtes visées par la note allemande du 31 janvier 1917 ne furent un seul instant bloquées, même sur une partie quelconque de leur étendue. L'Allemagne se livra à une guerre de course par sous-marins aux alentours des côtes alliées, coulant sans avertissement tout ce qui passait à portée de ses bâtiments. Mais cela n'a rien à voir avec un blocus.

Doit-on rendre le sous-marin responsable de ces procédés manifestement contraires au droit des gens ? Sans doute, l'emploi du sous-marin a rendu possible à l'Allemagne la pratique de la guerre « sans restrictions ». Bloquée, comme elle l'était par les flottes alliées, elle n'aurait pas pu mener une guerre de course efficace en surface. Mais de là à dire que le sous-marin ne peut être employé utilement que selon la méthode allemande préconisée dans le memorandum du 31 janvier 1917, c'est charger une arme de tous les méfaits dont se sont seuls rendus coupables ceux qui s'en sont servis.

Quel que soit le nom dont on se serve, que ce soit

celui de blocus, ou celui d'interdiction de commerce avec l'ennemi, il ressort des procédés employés par les divers belligérants de la guerre de 1914-1918 que, dans les conditions actuelles de la guerre moderne, la théorie du blocus classique, telle que l'avaient conçue les auteurs de la Déclaration de Paris ou de la Déclaration de Londres, n'est plus applicable aujourd'hui. L'emploi du sous-marin rend à peu près impossible la présence de forces bloquantes, se tenant immobiles ou évoluant dans un espace relativement restreint devant un port ou une côte ennemis. Invisibles pour les bâtiments de surface, les sous-marins pourront les torpiller avec d'autant moins de risque qu'ils auront tout loisir d'opérer de nuit. Après avoir condamné toute tentative de blocus par sous-marins comme irrégulière et contraire aux lois internationales, Fauchille se voit obligé de reconnaître que la guerre sous-marine a complètement changé la situation : « ...Il ne saurait plus être pratiquement question de soumettre le blocus moderne à la condition d'effectivité, telle tout au moins qu'on l'envisageait jusqu'ici. Ce n'est pas simplement par des bâtiments stationnés ou même par des croisières opérant à proximité de la côte ennemie que le blocus sera désormais constitué; c'est en faisant circuler dans toutes les mers, en tous les points du globe, sur les routes commerciales, des vaisseaux de guerre, qui arrêteront les navires dont ils constateront ou présumeront la destination pour le territoire déclaré bloqué, ou en constituant des zones de guerre plus ou moins étendues, en direction de ce territoire, où ils placeront des mines et feront naviguer des sous-marins, que les belligérants formeront

des blocus; les anciens blocus fictifs deviendront ainsi la règle. Et, comme complément de cette règle, par suite de l'éloignement obligé de la force de blocus, afin de pouvoir réellement interdire à des navires neutres, non contrebande de guerre, d'entrer dans un pays ennemi ou d'en sortir, on appliquera la théorie du voyage continu, le droit de prévention et le droit de suite. Le blocus nouveau sera ainsi autrement dommageable pour les neutres que le blocus ancien. Sur un point, cependant, il leur sera plus favorable : comme ce qui importe avant tout aux belligérants est d'empêcher que des marchandises entrent dans un territoire bloqué ou en sorte, la sanction d'un blocus ne sera plus nécessairement la capture suivie de la confiscation, mais en général simplement le déroutement ou le séquestre, après visite du navire en pleine mer pour s'assurer de sa destination; néanmoins, si, ne voulant pas renoncer aux avantages qu'ils leur offrent, les belligérants établissent des blocus par sous-marins, la sanction de leur violation sera alors particulièrement rigoureuse, car le plus souvent elle consistera dans la destruction du navire arrêté.

« Tout blocus devra, aujourd'hui comme jadis, être déclaré et notifié, et la notification devra être uniquement diplomatique : une notification spéciale ne sera nécessaire pour mettre un navire en contravention que dans le cas où exceptionnellement, pour une cause quelconque, le navire aura pu ignorer légitimement l'existence du blocus ; la notification diplomatique sera nécessaire pour les modifications et la mainlevée du blocus, aussi bien que pour son établissement. Le blocus de guerre de l'avenir revêtira sans

doute deux formes différentes : celle du blocus *direct*, c'est-à-dire d'un blocus qui interdit de faire route vers la côte de l'ennemi et laisse libre tout navire qui, quels que soient les parages où il navigue, a une autre destination ou une autre provenance, et celle du blocus *indirect*, c'est-à-dire d'un blocus qui interdit non plus la navigation vers un lieu donné, mais le passage dans une certaine étendue de la mer, alors que le bâtiment qui veut la traverser peut simplement effectuer un voyage innocent de port neutre à port neutre. Le blocus indirect est constitué par des zones de guerre ou par des zones minées. Le blocus direct est établi par des navires, capables d'interdire l'accès de la côte ennemie d'une façon réelle et continue, et ce dernier blocus peut présenter divers aspects suivant la nature des bâtiments engagés : 1° Blocus tenu par des navires de surface devant une côte défendue par des navires de surface ; 2° blocus tenu par des bâtiments de surface devant une côte gardée par des sous-marins ; 3° blocus tenu par des sous-marins¹. »

III. CONCLUSIONS SUR LES POSSIBILITÉS D'EMPLOI DES SOUS-MARINS DANS UN BLOCUS

« Le blocus, dit le président de la Conférence inter-alliée, dans sa lettre d'envoi du 16 juin 1919 des conditions de paix à l'Allemagne, est et a toujours été une méthode de guerre légale et reconnue, et son exécution aux différentes époques a toujours été adaptée aux changements intervenus dans les communications internationales. »

1. Fauchille, *Traité de droit international public*, tome II (Guerre et neutralité), p. 995.

Par l'emploi du sous-marin pour bloquer ou contre-bloquer l'adversaire, la guerre mondiale de 1914-1918 fournit la première expérience d'un tel changement. De cette expérience, on peut conclure que le sous-marin a totalement transformé les principes admis précédemment en matière de blocus, tant par la Déclaration de Paris que par celle de Londres. Dans quelle mesure cette transformation a-t-elle eu lieu ?

D'une seule expérience, si vaste soit-elle, il est difficile de tirer des conclusions formelles et définitives. Le facteur géographique a joué au cours de la dernière guerre d'une façon qui n'est pas négligeable, en obligeant les sous-marins allemands à opérer loin de leurs bases après avoir eu à surmonter des obstacles difficiles. Par contre, les Alliés étaient particulièrement bien placés pour arrêter tout trafic maritime des Empires centraux avec les neutres. Sans vouloir se livrer à des controverses spéculatives sur ce qui se serait produit si les choses s'étaient passées autrement, il est cependant permis de poser un certain nombre de conclusions sur le rôle du sous-marin dans le blocus.

§ 1. — *Le sous-marin contre le blocus.*

La première constatation indiscutable est l'élargissement du réseau de surveillance des forces bloquantes, dès que le sous-marin est entré en scène. Et quoiqu'il soit bien hasardeux de prévoir l'avenir, c'est là un aspect de la guerre sur mer qui est appelé vraisemblablement à se renouveler désormais.

La forme du blocus en fut à ce point transformé que, pendant un certain temps, ce terme parut, aux

Alliés comme aux neutres, inapplicable à l'opération pratiquée. On était bien loin, en effet, de la conception du blocus que se faisait Catherine de Russie, lorsqu'elle imposait, en 1780, que, pour être valable, un blocus devait être tenu par des navires suffisamment rapprochés les uns des autres pour que des embarcations ne puissent pas les franchir. Cette innovation dans la pratique du blocus a fait l'objet de longues discussions dans les correspondances diplomatiques des belligérants avec les neutres. Il est pourtant incontestable qu'il n'y a là rien de contraire à la nature même du blocus. Les procédés employés se transforment légitimement avec les époques et les engins nouveaux.

Ce ne fut pas seulement en mer du Nord, par la triple destruction du *Cressy*, du *Hogue* et de l'*Aboukir*, que le sous-marin se révéla d'un emploi efficace comme forceur de blocus. En Méditerranée, aux Dardanelles comme en Adriatique, les torpillages du *Triumph*, le 25 mai 1915, et du *Majestic*, le 27 mai, par l'*U-21*, devaient amener les Alliés à modifier leur plan d'action maritime. Comme au nord, les escadres des grands navires de guerre se réfugièrent au fond des rades bien abritées, laissant toute la charge des opérations actives à la « poussière navale » des petites unités de surface de peu de valeur.

Sans doute, le sous-marin n'a pas réussi à desserrer l'étreinte des forces navales bloquantes ; les croisières alliées s'étant convenablement écartées ont poursuivi leur œuvre de restriction en arrêtant tout commerce d'outre-mer à destination des côtes bloquées. Mais les croisières des Alliés, trop éloignées, ne purent s'oppo-

ser au trafic côtier des Empires centraux avec les Etats neutres voisins, et cela suffirait à démontrer l'utilité des sous-marins contre le blocus.

§ 2. — *Le sous-marin pour le blocus.*

Il est indéniable que la géographie desservait l'Allemagne et que l'Amirauté allemande a voulu trop êtreindre en cherchant à interrompre toutes les communications de l'Angleterre avec le reste du monde. Quoi qu'il en soit, malgré la nouveauté du procédé contre lequel les Alliés n'avaient au début aucun moyen de se protéger, malgré la quantité formidable de tonnage coulé par les sous-marins allemands pendant la guerre, malgré la violence des moyens employés, l'Amirauté allemande fut toujours loin du but qu'elle s'était assigné : briser la résistance de l'Angleterre en détruisant son trafic maritime commercial.

Il ressort de l'expérience de la guerre de 1914-1918 que, s'il fut excellent à faire respecter ses côtes nationales, le sous-marin se révéla par contre incapable de bien remplir, quand il le tient seul, le rôle de bloqueur. Ce n'est pas qu'il ne puisse pas se conformer aux règles du droit des gens comme n'importe quel bâtiment de surface ; la dernière guerre fournit de nombreux exemples de sous-marins allemands s'y conformant dans leur rôle de destruction légitime du commerce ennemi ou de la contrebande de guerre. Si les circonstances ont voulu que ce soit avec des sous-marins que l'Allemagne ait mené la guerre « sans restrictions », ce n'est là que pure coïncidence. Cela ne découle pas plus de la nature du submersible que

de celle de n'importe quel autre bâtiment de guerre. Des bâtiments de surface auraient tout aussi bien pu la pratiquer, si l'Allemagne avait voulu violer les lois de la guerre par ce procédé.

En résumé, le sous-marin, très apte à protéger les côtes d'un Etat contre les attaques ou le blocus, l'est beaucoup moins pour agir contre une côte ennemie et la bloquer, si ce n'est en coopération avec une flotte de surface maîtresse de la mer¹.

1. Voir « le Contre-blocus sous-marin », par le vice-amiral Amet, dans *les Organisations de blocus en France pendant la guerre*, par un groupe de collaborateurs de Denys Cochin.

CHAPITRE II

Le sous-marin et l'exercice du droit de visite

Les navires de guerre belligérants ont le droit de visiter en mer les navires de commerce des Etats neutres, pour s'assurer : qu'ils sont bien des navires de commerce, qu'ils ont bien la nationalité de l'Etat dont ils portent le pavillon et qu'ils remplissent exactement leurs devoirs de neutralité. Ce droit de visite permet au navire de guerre de surveiller le transport par mer de la contrebande de guerre, et de poursuivre et d'arrêter un navire marchand qui aurait violé un blocus, lorsque la jurisprudence des prises de l'Etat dont le navire de guerre bat pavillon, admet le droit de visite¹.

Le droit de visite a toujours été admis en Droit international maritime par tous les Etats. Bien que ce soit là une dérogation certaine au principe de la liberté des mers, c'est une dérogation rendue obligatoire par la force des choses en temps de guerre. Les Gouvernements neutres se refusant toujours obstinément à contrôler le trafic maritime auquel se livrent leurs sujets, il est donc légitime que les belligérants,

1. C'est le cas des jurisprudences des prises anglaises et américaines.

menacés dans leurs intérêts par les sujets neutres, cherchent à s'en défendre.

Comment opérer la visite ? Le croiseur belligérant fait arrêter le navire de commerce rencontré et procède à la visite des papiers du bord. Il y a désaccord sur le point de savoir si cette vérification doit se faire sur le bâtiment marchand semoncé ou à bord du navire de guerre semonceur. Depuis le Traité des Pyrénées, en 1659, on admet généralement que l'examen des papiers doit se faire à bord du navire à visiter, toutefois certaines législations exigent le contraire. Au cours de la dernière guerre, on pratiqua la visite suivant les deux procédés.

Selon que la visite démontre que le croiseur a affaire à un navire de commerce ennemi ou à un navire neutre ravitaillant l'ennemi en transportant de la contrebande de guerre, il peut le capturer ou le saisir. La saisie étant opérée, la prise doit être conduite dans un port national du capteur pour y être jugée. Ce ne sera que dans des cas exceptionnels qu'il sera autorisé à détruire sa prise. Les Instructions françaises de 1912 et 1916 (art. 153 et s.) admettent la destruction des prises ennemies, en cas de nécessité et à condition de mettre en sûreté les personnes et les papiers du bord. On retrouve ces mêmes principes dans l'Ordonnance allemande de 1907-1914 (articles 112 et s.).

Tous les navires de guerre peuvent-ils capturer et détruire légitimement un navire de commerce ? Jusqu'à la guerre de 1914-1918, la question ne s'était jamais posée, il semblait naturel d'y répondre affirmativement. Cependant, il aurait pu se faire qu'un tout

petit torpilleur rencontrât un paquebot chargé de passagers. Qu'aurait fait le commandant s'il s'était trouvé dans l'impossibilité de conduire sa prise dans un port pour y être jugée ? Aurait-il détruit ce paquebot dont il lui était impossible de prendre à son bord l'équipage et tous les passagers ? Ce problème, qui n'avait pas eu à être résolu avant 1914, se posa d'une façon courante au cours de la Grande Guerre, non pas à propos des torpilleurs, mais pour des bâtiments de dimensions sensiblement égales, les sous-marins.

I. — LÉGITIMITÉ DU DROIT DE VISITE PAR SOUS-MARINS.

Etudiant le droit de destruction des prises, M. Fauchille estime qu'il faut le refuser « aux torpilleurs de faibles dimensions, ainsi qu'aux sous-marins, car si ces bâtiments ne sont pas vis-à-vis des navires marchands qu'ils rencontrent, dans l'impossibilité absolue de procéder comme un croiseur ordinaire, ils auront souvent pour procéder de la sorte, de telles difficultés à surmonter qu'on peut craindre de voir mal observées par eux les conditions mises à l'exercice de la destruction ».

M. Fauchille ne manque pas de faire observer qu'il n'y a pas pour les sous-marins *impossibilité absolue de procéder comme un croiseur ordinaire* ; c'est pourquoi nous concluons dans un sens opposé à M. Fauchille. Toute la question revient à ceci : y a-t-il possibilité pour un sous-marin de capturer et, s'il y a lieu, de détruire légitimement un navire de commerce ? Or, il est des sous-marins dont les caractéristiques et les dimensions sont de nature à permet-

tre de satisfaire, en matière de visite et de prise, aux mêmes obligations de droit international que n'importe quel bâtiment de surface. Quant à établir par avance une délimitation entre les sous-marins capables de capturer, puis de détruire des navires marchands et ceux qui ne le sont pas, ce serait là faire un partage arbitraire. Quelles que soient les dimensions du sous-marin, s'il lui est possible, par suite des circonstances de fait, de mettre à l'abri l'équipage et les passagers et de sauvegarder les documents du bord, rien ne s'oppose à ce qu'il agisse à l'égard du bâtiment arrêté comme l'eut fait n'importe quel croiseur. Il est néanmoins évident qu'un grand submersible a des possibilités de capturer beaucoup plus grandes qu'un petit sous-marin et qu'il lui est plus aisé de se conformer aux règles du droit des gens ; aussi, n'est-on pas peu étonné de constater que ce sont les adversaires les plus résolus de cet engin de guerre qui demandent aussi la limitation du tonnage individuel de ces bâtiments. Si l'on veut se garantir contre tout retour d'une guerre au commerce « sans restrictions », il faut laisser le sous-marin libre d'augmenter ses dimensions pour se rapprocher de plus en plus du croiseur de surface.

Il est indéniable qu'un sous-marin manœuvre avec plus de difficultés qu'un bâtiment de surface de même tonnage ; il est d'autre part plus vulnérable et peut être mis hors de combat beaucoup plus aisément, un simple coup d'éperon lui est généralement fatal. A cause de sa faiblesse et de la facilité avec laquelle il peut être détruit, lorsqu'il est en surface, parce qu'il était une arme nouvelle et que les conditions de

guerre avaient changé, les Puissances centrales, au cours de la guerre 1914-1918, estimèrent que les vieilles règles n'étaient pas applicables au sous-marin et qu'il se trouvait dispensé d'observer la pratique traditionnelle de la visite avant la capture ou la destruction des navire de commerce. On voit la nouveauté en Droit international de la prétention émise par l'Allemagne et ses alliés. Parce que le sous-marin a créé une nouvelle méthode de combat et que sa fragilité lui rend dangereux d'exercer le droit de visite et de donner l'ordre de se rendre à un navire de commerce, il serait dispensé de se conformer aux règles qui ont été de tout temps observées par les nations maritimes !

Sans doute, les premiers sous-marins étaient incapables de porter un équipage dépassant le strict nécessaire pour leur manœuvre ; ils ne disposaient donc pas d'hommes nécessaires pour servir d'équipage de prise sur les bateaux capturés. Mais dès 1915, la construction navale sous-marine avait fait de tels progrès qu'au mois d'octobre de cette année, la Société Germania mettait en chantier un grand submersible à très grand rayon d'action capable de transporter des marchandises : le *Deutschland*. Transformé plus tard en navire de guerre, il fut chargé, comme ses similaires des séries *U-139* à *U-157*, des croisières lointaines. Au cours de sa croisière aux Açores, l'*U-155* emmena un équipage de prise avec lequel il arma en croiseur auxiliaire, le pétrolier norvégien *Benquela* ; après son retour, l'*U-151* partait pour Madère et les îles du Cap Vert où il armait avec un équipage de prise le vapeur norvégien *Bygdones*. En novembre 1917, l'*U-157* partait pour effectuer une croisière sur les

côtes d'Afrique et aux îles Canaries, le 12 janvier, au large du cap Bojador, il arraisonnait le vapeur norvégien *Noréfos* et le déclarait de bonne prise pour sa cargaison d'arachides. Il y faisait embarquer treize hommes et un officier avec un poste de T. S. F., un canon de 37, des bombes et des pistolets automatiques. Au cours du printemps de 1918, le grand submersible *U-151* croise sur les côtes d'Amérique, entre New-York et le cap Hatteras, où il détruit 11 vapeurs et 8 voiliers. Son commandant est plein d'égards pour les équipages des navires américains qu'il détruit. Il conserve même à son bord, pendant une semaine, les équipages de trois voiliers, les nourrissant bien, les faisant distraire par la cordialité de ses marins¹. De tels sous-marins, capables de transporter des équipages, l'armement et la T. S. F. pour armer des prises et les transformer en croiseurs auxiliaires pouvaient se conformer aux règles du Droit international et prendre à bord les équipages des navires détruits. L'un d'eux, l'*U-151*, l'a fait au cours de sa croisière sur les côtes des Etats-Unis, les autres pouvaient agir de même. Depuis 1918, les progrès dans la construction des sous-marins se sont accentués et il est aujourd'hui possible de construire des submersibles qui puissent se comporter comme des navires de surface et se conformer à la pratique traditionnelle de croiseurs opérant contre les navires marchands.

Cette théorie, que l'apparition d'une arme nouvelle rendait caduques les anciennes règles de Droit international, avait été déjà soutenue en France, quelques

1. Laurens, *Histoire de la guerre sous-marine*, p. 354; L. Thomas, *Les corsaires sous-marins*, Payot, 1930.

années auparavant, lors de l'apparition du torpilleur, par la « jeune école française », représentée par M. Gabriel Charmes et l'amiral Aube, qui avaient proposé alors de substituer à la capture la destruction systématique et sans visite préalable des navires de commerce. Ils se ralliaient à la doctrine de Clausewitz : « Pour vaincre, il faut tendre les forces à l'extrême. » C'est cette doctrine, qu'au cours de la dernière guerre, les Allemands ont mise en pratique en affirmant que l'horreur causée par une atrocité telle que la destruction de navires marchands sans avertissement amènerait la fin de la guerre. A cette conception de la guerre à outrance dont l'Amirauté allemande s'est faite la protagoniste, on peut répondre ce que l'amiral Bourgeois répondait, en 1886, à l'amiral Aube : « L'avènement de la torpille, quelle qu'en soit l'influence sur le matériel naval, n'a rien changé aux traités internationaux, au droit des gens ni aux lois morales qui gouvernent le monde. Il n'a pas donné aux belligérants le droit de vie et de mort sur les citoyens inoffensifs de l'Etat ennemi ou des Etats neutres¹. » En France, du moins, ces discussions restèrent purement spéculatives ; l'Allemagne, en passant à la pratique et en menant la guerre sous-marine « sans restrictions », fit l'expérience que de tels procédés ne laissaient pas le reste du monde insensible, car les neutres se trouvaient directement intéressés à la lutte.

Comment distinguer le neutre du belligérant, sinon

1. Les torpilles et le droit des gens, *Nouvelle Revue*, 1886, tome II, p. 499.

par la visite ? Le pavillon ne permet pas, dès le premier abord, cette distinction, puisque les coutumes de la guerre maritime autorisent un navire de commerce ennemi à battre pavillon neutre. A plus forte raison, l'apparence d'un navire, sa construction, ne permettent pas de préjuger sa nationalité, car certains pays sont grands constructeurs de navires qu'ils vendent ensuite à des armateurs étrangers. D'autre part, le camouflage est une ruse de guerre unanimement admise aussi bien dans la guerre maritime que dans la guerre sur terre. C'est à juste titre qu'en 1899 Charles Dupuis écrivait que « grâce à l'enchevêtrement sur mer des intérêts neutres et des intérêts belligérants, il est impossible d'appliquer ces doctrines (de la guerre à outrance) aux uns, sans en faire retomber le poids sur les autres. Il est, en effet, impossible de pratiquer la destruction par surprise des navires marchands contre les navires ennemis, sans la pratiquer à l'occasion contre les navires neutres. On n'a point découvert jusqu'ici d'autre moyen que la visite et l'examen des papiers de bord pour s'assurer de la nationalité d'un vaisseau marchand ; on n'en a pas trouvé parce qu'il n'y en a pas d'autre. » Evidemment, à contrôler la nationalité d'un navire de commerce, le sous-marin, qui, malgré tout, est resté très vulnérable et assez difficile à manœuvrer, court certains risques. Mais lorsqu'un belligérant emploie une arme, il n'a pas à se plaindre si cette arme ne lui paraît pas assez forte ni assez mobile. Le sous-marin qui veut contrôler la nationalité d'un navire marchand et vérifier sa cargaison, doit toujours se méfier d'avoir affaire à un ennemi et de se trouver en présence d'un

bâtiment qui résistera à sa visite. C'est là un risque de guerre avec lequel un commandant de sous-marin doit toujours compter.

D'ailleurs, lorsque l'Allemagne affirme que le sous-marin est une arme nouvelle qui ne peut se soumettre aux formalités de l'avertissement et de la visite, elle se contredit elle-même. Le 6 octobre 1916, l'empereur ordonne de se préparer à mener plus vigoureusement la guerre sous-marine, à partir du 15 du même mois, mais en ayant soin de la conduire suivant l'Ordonnance des Prises, même contre les bâtiments de commerce armés. Spécialement, les bâtiments américains ne seront détruits que si leur cargaison est composée en majeure partie de matériaux directement utilisables pour la guerre ; il en sera de même pour les bâtiments espagnols, surtout s'ils transportent du minerai de fer ou de cuivre. Il est recommandé aux commandants de sous-marins d'éviter tous les incidents pouvant faire l'objet de réclamations de la part des neutres ; ils devront laisser passer le navire lorsque les circonstances feront douter de la sécurité des personnes. Les difficultés diplomatiques qu'avait suscité à l'Allemagne l'affaire du *Sussex*, portaient leurs fruits.

Conformément à cet ordre, un certain nombre de sous-marins font de très longues croisières au cours desquelles ils obtiennent d'importants succès, tout en respectant le droit des gens ; et cela au moment où, sous la pression du grand état-major allemand, la guerre « sans restrictions » au commerce va être

ordonnée¹. On peut prendre comme exemple une croisière faite en Manche et dans l'Atlantique par le sous-marin *UB-39*. Le 21 novembre 1916, l'*UB-39* appareille de Zeebrugge, rencontre le 28 au large de Portsmouth, deux cargos anglais, venant du Havre, *Albert* et *Alison* qu'il coule après avertissement. Le soir même, il croise, au large de Cherbourg, le vapeur français armé *Mogador* ; au premier coup de canon le *Mogador* prend chasse, puis riposte par son canon défensif et le sous-marin abandonne la poursuite.

Après avoir détruit le petit voilier anglais *Grace*, toujours correctement, l'*UB-39* attaque le vapeur français armé *Saint-Philippe* qui, malgré une défense héroïque, doit être abandonné par son équipage. Le capitaine, appelé à bord du sous-marin, n'est pas retenu comme prisonnier, mais seulement menacé d'être traité comme pirate. Pour sa punition, son canot sera remorqué loin des baleinières et abandonné seul dans la nuit.

Le lendemain, 30 novembre, l'*UB-39* somme le japonais *Nagata-Maru* de s'arrêter ; il tire un premier coup de canon à 6.000 mètres ; comme le vapeur continue sa course, il règle son tir et l'atteint au troisième coup, tuant deux hommes et en blessant neuf. Le

1. « Il serait utile de passer dès maintenant à la préparation diplomatique et militaire de la guerre sous-marine aggravée, afin que celle-ci puisse commencer avec certitude fin janvier. Je prie Votre Excellence d'entamer sans délai les pourparlers à ce sujet avec la Direction supérieure de l'Armée et le chef d'état-major de la Marine. » Extrait d'un télégramme adressé le 23 décembre 1916 par Hindenburg au chancelier. Celui-ci s'y étant provisoirement opposé pour des motifs politiques, Hindenburg maintient sa façon de voir dans sa réponse au chancelier du 26 décembre : « Je renouvelle ma demande de voir commencer, sans négociations préalables, la guerre sous-marine contre les bateaux de commerce armés et entamer immédiatement les pourparlers relatifs à la préparation de la guerre sous-marine intensifiée. »

vapeur s'arrête et le sous-marin le coule par deux bombes. Le norvégien *Harald* est de même coulé ensuite sans résistance. Le 1^{er} décembre, c'est le tour de la goélette *Jeanne-d'Arc* devant l'île de Batz, et, le 2, du vapeur anglais *Palacine* au large d'Ouessant. Le 3, il détruit la goélette *Primevère* ; le canot portant les six hommes d'équipage s'étant crevé en accostant le sous-marin, celui-ci conserve les hommes à bord pendant deux jours. Ils y sont bien traités et nourris comme l'équipage. Le 4, au soir, le sous-marin arraisonne le vapeur danois *Omsk* et, ne découvrant pas de contrebande, le laisse libre de continuer sa route après lui avoir confié les hommes de la *Primevère*. Le 5, l'*UB-39* coupe la route du vapeur espagnol *Bravo* qui essayait de gagner la terre ; un coup de canon ayant rasé la cheminée le détermine à stopper et à évacuer. Le sous-marin s'en débarrasse par une torpille — la seule qu'il ait lancée au cours de sa croisière — à l'approche d'un patrouilleur.

Après examen de ses papiers, le vapeur espagnol *Cosme* est laissé libre de continuer sa route. Sur le chemin du retour, il détruit, le 8 décembre, le danois *Rollo* et les norvégiens *Rakivra* et *Saga*, en route sur des ports français et anglais. Il remorque les embarcations pendant toute la nuit avec l'intention probablement de les lâcher devant Cherbourg ; mais, à l'approche du torpilleur *Dunois*, il lâche les remorques et disparaît. Le torpilleur recueille les naufragés ; le sous-marin continue sa route et rentre à sa base le 11 décembre 1916¹. Tout au long de sa croisière, l'*UB-39* a correc-

1. Laurens, *Histoire de la guerre sous-marine*, p. 263 et s.

tement appliqué les règles du droit des gens, se montrant presque prévenant à l'égard des équipages des navires qu'il détruisait, remorquant les canots près de terre ou embarquant le personnel sur les navires qu'il laissait continuer leur route. Agir autrement et violer le droit des gens, c'est indisposer les neutres contre soi. « A ne tenir nul compte de leur irritation, on ne gagne que des ennemis de plus. L'éventualité de leur entrée dans la lutte est la sanction du droit des neutres ; de cette éventualité, le système de destruction à outrance fait presque une certitude¹. Ces lignes prophétiques, écrites en 1899 par Ch. Dupuis, devaient être illustrées en janvier 1917, par l'entrée en guerre des Etats-Unis d'Amérique, au lendemain de la proclamation allemande de guerre sous-marine « sans restrictions ».

Cette réaction des neutres n'avait pas été prévue par l'Amirauté germanique, lorsqu'elle lançait sa Déclaration de guerre sous-marine du 4 février 1915 et adressait en même temps aux commandants de sous-marins les instructions suivantes : « La sécurité du sous-marin passe avant tout. On évitera donc de venir en surface pour arraisonner les bâtiments, car au danger d'être surpris par des bâtiments ennemis s'ajoute celui de voir des marques neutres couvrir un navire ennemi. Le pavillon ou des marques de nationalité neutres ne garantissent pas la neutralité d'un navire, donc, à défaut d'autres preuves de sa nationalité, *sa destruction est permise*. » L'amiral von Scheer, après avoir reproduit dans ses Mémoires ces

1. Ch. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime*. 1899.

instructions, ajoute : « L'espoir de voir les neutres accepter en silence notre détermination fut bientôt déçu. Les Etats-Unis firent des protestations immédiates dans une forme très ferme et même menaçante... »

Du point de vue purement juridique et toutes autres considérations mises à part, on ne peut que se féliciter de cette réaction des neutres, elle apporte au Droit international public cette « sanction du droit des neutres » dont parlait Ch. Dupuis en 1899. Désormais, « la Puissance qui bloquera les côtes d'un ennemi avec ses sous-marins ne pourra torpiller de la sorte sans avertissement, les navires de commerce se rendant dans les ports bloqués. Elle atteindrait infailliblement des neutres et provoquerait un beau concert d'imprécations... Il y a lieu de croire que dorénavant on sera obligé, dans une guerre où un belligérant n'aura pas contre lui la presque unanimité de l'univers maritime, de tenir compte, de composer avec certaines contraintes internationales, et de revenir à ces pratiques de la guerre de surface appelées arraisonnement et reconnaissance, plus nécessaires que jamais devant des navires de commerce maquillés et se ressemblant tous¹. »

II. — LA GUERRE SOUS-MARINE ET LE DROIT DE VISITE DES NAVIRES-HOPITAUX.

Si le doute pouvait à la rigueur être permis pour des navires de commerce usant de stratagèmes, d'ailleurs autorisés par le droit des gens, tels que le ma-

1. Castex, *Synthèse de la guerre sous-marine*.

quillage et le faux pavillon, aucune hésitation n'était plus possible devant l'obligation pour le sous-marin, comme pour tout navire belligérant, de respecter les bâtiments couverts par la Croix-Rouge. Si l'on craignait que l'adversaire en abuse, il suffisait de s'en rendre compte par soi-même ; rien n'empêchait un sous-marin de visiter un navire hôpital.

Le principe de l'inviolabilité des navires hôpitaux fut établi par les Conférences de la Haye. Jusqu'en 1915, on peut dire qu'il fut complètement respecté¹. Mais lorsque l'Allemagne eut décrété la guerre « sans restrictions », elle regretta de ne pas pouvoir atteindre les plus grands paquebots étrangers, concurrents d'après guerre de la Hamburg-Amerika, qui avaient été transformés en navires hôpitaux. Le 29 janvier 1917, le Gouvernement allemand, prétextant l'abus que ses ennemis faisaient des navires hôpitaux en les utilisant à des fins militaires, annonça aux Alliés, par des notes remises par l'intermédiaire des ambassadeurs neutres, que les navires hôpitaux « ne seraient pas tolérés » dans une zone comprise entre les lignes Ouessant-Land's End et Tershelling-Flamborough². L'*Asturias* et le *Glocester-Castle* étaient coulés les 21

1. Lors de la guerre italo-turque (1911-1912), la Turquie accusa l'Italie d'avoir capturé en mer Rouge son navire hôpital *Kaiserrie*. Mais il semble établi que ce prétendu navire hôpital n'en était pas un.

2. Antérieurement à la note allemande du 29 janvier 1917, plusieurs navires hôpitaux de l'Entente avaient été torpillés par des sous-marins des Puissances Centrales :

1^{er} février 1915, l'*Asturias* évite une torpille lancée par un sous-marin allemand dans la Manche ;

17 mars 1916, le *Portugal*, navire hôpital russe, est coulé par un sous-marin turc dans la mer Noire ;

8 juillet 1916, *Vperiod*, navire hôpital russe, est coulé par un sous-marin turc au large de Batoum ;

Novembre 1916, les navires hôpitaux anglais *Britannic* et *Braemar-Casile* sont torpillés en Méditerranée par des sous-marins allemands.

et 30 mars ; l'Allemagne marquait ainsi sa volonté bien arrêtée de passer à l'exécution de la menace contenue dans sa note du 29 janvier.

Il est évident que tout belligérant a le droit d'avoir la certitude que sous le couvert de la Croix de Genève, son adversaire ne transporte pas des troupes ou du matériel et des munitions de guerre. Les Conventions de la Haye de 1899 et 1907 ont précisé les conditions que devait remplir un navire pour naviguer en sécurité sous le pavillon de la Croix-Rouge. Elles ont créé une immunisation complète en faveur des bâtiments construits et aménagés spécialement et uniquement en vue de porter secours aux blessés, et qui ont été notifiés comme tels aux puissances belligérantes. Les navires qui répondent à ces conditions et sont revêtus des signes conventionnels qui les distinguent (peinture blanche à bande rouge, pavillon de la Croix-Rouge, éclairés et reconnaissables de nuit) ne doivent pas être attaqués. « Leur caractère hospitalier apparent, a dit le jurisconsulte Renault, interdit d'employer contre eux les moyens dont on peut user contre les bâtiments de guerre de son adversaire ¹. » En un mot, ils bénéficient d'une présomption légale.

Est-ce à dire que cette présomption ne puisse pas être attaquée ? Assurément non. Il serait trop facile à un belligérant d'abuser de l'immunité des navires hôpitaux. L'article 13 de la Convention de Genève de 1868 donne aux croiseurs belligérants le droit de s'assurer si un navire hôpital remplit bien les conditions prévues : « Les belligérants auront sur eux (les navi-

1. Actes de la Conférence de la Paix, III^e partie, p. 3.

res hôpitaux) le droit de contrôle et de visite ; ils pourront refuser leur concours, leur enjoindre de s'éloigner et les détenir, si la gravité des circonstances l'exigeait. » En 1899, dans un rapport présenté à la Conférence de la Haye, le jurisconsulte Renault légitime d'une part le respect dû au navire hôpital et d'autre part le droit de contrôle et de visite : « L'immunité accordée aux bâtiments dont il vient d'être parlé (les navires hôpitaux) n'est pas motivée par leur intérêt propre, mais par l'intérêt des victimes de la guerre auxquelles ils se proposent de porter secours. Cet intérêt, si respectable qu'il soit, ne doit pas faire perdre de vue, le but même de la guerre...

» ... Il va sans dire que les belligérants doivent avoir le droit de contrôle sur tous les bâtiments hospitaliers sans exception. Il faut qu'ils puissent s'assurer qu'aucun abus n'est commis, que les bâtiments ne sont en rien détournés de leur destination charitable. Le droit de visite est ici la contre-partie nécessaire de l'immunité, et il n'y a pas lieu de s'étonner de le voir appliquer même à des bâtiments de l'Etat. »

Pourquoi les sous-marins allemands ne se sont-ils pas conformés aux prescriptions de ces Conventions que l'Allemagne avait signées comme ses adversaires ? Si un navire hôpital était soupçonné de transporter de la contrebande de guerre, le sous-marin, comme tout navire de guerre, n'avait qu'à l'arraisonner et à le visiter. Au lieu d'user de ce procédé, conforme au Droit international, l'Allemagne interdit aux navires hôpitaux la Manche, le 29 janvier 1917, puis la Méditerranée, le 31 mars 1917.

« Si, après expiration des délais, des navires hôte-

taux sont encore rencontrés dans ces limites, ils seront considérés comme transports de guerre et seront attaqués sans avertissement. » Ce fut le sort de plusieurs navires hôpitaux anglais, qui furent torpillés par des sous-marins allemands. Outre l'*Asturias* et le *Glocester-Castle*, le *Salpa* est torpillé le 10 avril 1917. La protestation du Comité international de la Croix-Rouge du 14 avril 1917 n'interrompt pas les torpillages allemands. Le 17 avril 1917, deux autres navires hôpitaux britanniques, le *Lanfranc* et le *Donegal*, sont torpillés sans avertissement, et le même sort échoit, le 26 mai, au *Dower-Castle*.

La note allemande précisait : « Le Gouvernement allemand se croit d'autant plus autorisé à prendre ces mesures que la voie de l'Ouest et du Sud de la France à la côte Ouest anglaise reste libre pour les navires hôpitaux ennemis et qu'elle peut être utilisée aux transports des blessés anglais dans leur pays, et que, comme par le passé, ils n'en seront pas empêchés. » Ce qui n'empêcha pas que, le 4 janvier 1918, le navire hôpital *Rewa* était coulé dans le canal de Bristol, c'est-à-dire en dehors de la zone interdite.

Il y a lieu de remarquer qu'aucun bâtiment hôpital français n'a été victime des sous-marins des Puissances centrales. Cela s'explique par ce fait qu'au lendemain de la note allemande du 31 mars 1917, la France a fait savoir qu'elle embarquait, à partir du 15 avril, sur ses navires hôpitaux, des officiers allemands prisonniers « les plus notables, soit par leur grade, soit par leur situation sociale ». Il est donc parfaitement évident que les sous-marins allemands ne torpillaient les navires hôpitaux que lorsqu'ils le

voulaient. Rien donc ne les empêchait, les ayant reconnus, de les visiter, pas plus qu'il ne leur était impossible de visiter les navires marchands alliés ou neutres. On peut même affirmer que cela leur était même beaucoup plus facile, puisqu'ils n'avaient pas à craindre que les bâtiments hospitaliers fussent armés pour leur défense, ce qui fut d'usage courant pour les bâtiments de commerce alliés ou neutres lorsqu'il devint évident que les submersibles des Empires centraux détruisaient les navires de toutes les nationalités sans s'inquiéter de la sauvegarde de l'équipage.

III. — LA GUERRE SOUS-MARINE COMMERCIALE ET L'ARMEMENT DÉFENSIF DES NAVIRES DE COMMERCE.

Si un belligérant a le droit de capturer et de saisir des navires de commerce, ceux-ci ont par contre le droit de se défendre. Ce droit leur a été reconnu de tout temps. Au Moyen-Age, la résistance à la prise était non seulement autorisée mais encore recommandée aux navires de commerce ; au XVIII^e siècle, en Hollande, on trouve encore des placards ordonnant aux bâtiments de commerce de s'armer. Depuis la Déclaration de Paris de 1856, interdisant la course, il est reconnu qu'un navire ne peut s'armer pour courir sus au commerce de l'ennemi, mais il ne lui est pas interdit de s'armer pour résister aux attaques des bâtiments de guerre de l'adversaire. Le droit de résistance des navires marchands est admis par la presque unanimité des auteurs ; ce n'est guère que parmi les écrivains allemands qu'on

rencontre des adversaires de cette thèse. « Un navire de commerce, a écrit M. Triepel, n'a pas le droit de se défendre, même si l'attaque dont il est l'objet, est illégitime. Ce n'est pas à lui de se faire juge de ce point. » En France, on admet généralement le droit de défense de tout navire marchand, quelles que soient les circonstances ; toutefois, M. Fauchille ne le reconnaît pas si le droit de prise est légitimement exercé par le navire de guerre belligérant.

En fait, depuis fort longtemps, le droit de résistance à la prise n'était plus utilisé par les navires de commerce ; il leur était devenu de plus en plus difficile de résister avec quelques chances de succès à ces puissantes forteresses que sont aujourd'hui les navires de guerre. La pratique de l'armement fut abandonnée. Elle faillit être reprise lors de l'apparition des torpilleurs ; mais ceux-ci acquirent bientôt une valeur combative qui aurait rendu vaine toute résistance de la part des navires de commerce. La réapparition de l'armement des navires marchands fut provoquée par l'utilisation des croiseurs auxiliaires, c'est-à-dire de bâtiments de commerce transformés en bâtiments de guerre. La généralisation complète de l'armement des navires de commerce ne fut réalisée qu'en 1915, lorsque la guerre sous-marine commerciale eut pris l'ampleur que l'on sait. Le sous-marin, qui est une arme redoutable, était aussi, surtout à ses débuts, une arme très vulnérable qui donnait à n'importe quel navire armé de canons légers de grandes chances de succès. Suivant une déclaration de lord Curzon à la Chambre des communes, le nombre des navires marchands armés capables

d'échapper à une attaque s'élevait à 75 % ; par contre le pourcentage des navires marchands non-armés susceptibles de se sauver n'était que de 24 %. Aussi, à la fin de la guerre, toute la flotte de commerce des Alliés était-elle armée.

Cette reprise de la pratique de l'armement défensif des navires de commerce est parfaitement légitime ; mais il est indéniable qu'elle augmente considérablement les difficultés de mener la guerre sous-marine commerciale. Estimant sans doute que ses submersibles se heurtaient trop souvent à une résistance victorieuse de la part des navires marchands armés, qui les coulaient au canon, l'Allemagne notifia aux Puissances neutres, le 10 février 1917, que tout vaisseau qui porterait un armement quelconque, même pour sa défense, serait assimilé à un navire de guerre et traité comme tel par les sous-marins allemands, à partir du 1^{er} mars 1916. « Il est démontré, dit cette note allemande du 10 février 1916, que les navires de commerce anglais armés ont reçu des instructions officielles d'attaquer traîtreusement les sous-marins allemands chaque fois qu'ils peuvent s'en approcher, c'est-à-dire de conduire contre eux une guerre impitoyable. Depuis que les règles de guerre maritime de l'Angleterre ont été adoptées par ses Alliés sans discussion, la même preuve est faite aussi en ce qui concerne les navires de commerce armés des autres nations ennemies. »

Cette attaque diplomatique allemande contre l'armement défensif des navires de commerce était d'autant plus habile qu'elle s'appuyait sur une proposition faite le 18 janvier 1916, par M. Lansing, secré-

taire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, aux Puissances de l'Entente, pour leur demander de désarmer tous leurs vaisseaux de commerce. M. Lansing espérait ainsi arriver à l'établissement d'un *modus vivendi* entre les belligérants, d'ailleurs plus avantageux pour l'Allemagne que pour ses ennemis ; il proposait à l'Angleterre un arrangement qui, sans porter atteinte à l'efficacité de la guerre sous-marine, en maintiendrait la conduite dans les règles du droit des gens. Il indiquait qu'il suffirait d'apporter quelques changements aux règles admises avant l'emploi des sous-marins pour protéger d'une façon efficace les passagers et les équipages. Il faisait valoir qu'il était dangereux pour un sous-marin de faire la guerre au commerce suivant les méthodes admises jusqu'alors pour les navires de surface :

» Antérieurement à l'année 1915, les opérations des belligérants contre le commerce ennemi en haute mer étaient menées par des croiseurs sérieusement armés. Dans ces conditions, le Droit international semblait permettre qu'un bâtiment de commerce soit armé pour sa défense, sans perdre pour cela son caractère de bateau de commerce privé. Ce droit semble avoir été établi en se basant sur la force défensive supérieure des navires de guerre et sur la limitation de l'armement qui ne pouvait pas être effectivement utilisé comme moyen d'attaque contre les navires de guerre ennemis, tandis qu'il était suffisant pour défendre le navire marchand contre l'armement généralement inférieur des pirates ou corsaires.

» L'emploi des sous-marins a cependant modifié cet état de choses. La comparaison entre la force défen-

sive d'un croiseur et d'un sous-marin démontre que ce dernier, dont la protection est assurée par la faculté de plonger, est presque sans défense au point de vue de sa construction. Un bâtiment de commerce ayant à bord un canon de petit calibre serait à même de l'employer comme moyen d'attaque efficace contre un sous-marin. Maintes fois, des pirates et corsaires ont été ainsi chassés des mers, et la course a été abolie. En conséquence, la présence de canons à bord de bâtiments de commerce, en ce temps d'engins sous-marins, peut être considérée comme ayant pour but de rendre la puissance des bâtiments de commerce supérieure à celle des sous-marins et d'éviter l'avertissement, la visite et la recherche de ceux-ci. Donc, tout armement d'un bâtiment de commerce semble avoir le caractère d'un armement offensif ¹. »

Il paraissait injuste au Gouvernement de Washington qu'un sous-marin qui se serait conformé aux règles du Droit international, en visitant un navire de commerce et en assurant la sécurité de l'équipage avant de couler sa prise, se trouve néanmoins exposé à être lui-même détruit par l'armement défensif du navire arrêté. M. Lansing espérait que si l'Angleterre acceptait de désarmer ses navires de commerce, l'Allemagne renoncerait à torpiller les bâtiments ennemis sans avertissement. L'invitation du secrétaire d'Etat américain fut, cela va sans dire, accueillie avec satisfaction par l'Allemagne qui s'empessa de l'exploiter à son profit dans le mémorandum du 8 fé-

1. Note confidentielle du secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique à l'ambassadeur britannique à Washington au sujet de la guerre sous-marine, en date du 18 janvier 1916.

vrier 1916, adressé à l'ambassadeur des Etats-Unis à Berlin. Outrepassant les suggestions américaines, la note allemande affirmait son droit d'exiger le désarmement des navires marchands et de traiter comme vaisseaux de guerre tous les bâtiments portant un armement quelconque :

« Le Gouvernement allemand n'a aucun doute qu'un bâtiment de commerce revêt un caractère guerrier lorsqu'il est armé de canons, sans qu'il y ait à s'inquiéter si ces canons sont destinés à la défense ou à l'attaque. Il considère toute activité combattante d'un bateau de commerce ennemi comme contraire au droit international, tout en accordant considération aux vues adverses, en traitant les équipages de ces bateaux non comme des pirates, mais comme des belligérants. Les détails de cette position sont donnés dans le mémorandum sur le traitement des bateaux de commerce armés dans les ports neutres, communiqué au Gouvernement américain en octobre 1914, et qui a été également communiqué aux Puissances neutres ¹. »

La discussion relative à l'armement défensif des bâtiments de commerce ne resta pas limitée aux belligérants ; dans son mémorandum du 8 février 1916, le Gouvernement allemand visait également les neutres :

« Quelques puissances neutres ont accepté le point de vue du Gouvernement britannique et ont, en con-

1. Mémorandum du Gouvernement allemand du 8 février 1916, adressé le 10 à l'ambassadeur des Etats-Unis à Berlin pour être remis au Gouvernement américain sur le traitement des navires de commerce armés.

séquence, admis que les navires de commerce armés des puissances belligérantes pouvaient séjourner dans leurs ports et chantiers, sans les restrictions qui sont imposées aux navires de guerre suivant leurs règles de neutralité. D'autres, cependant, ont admis la théorie contraire et ont soumis les navires de commerce armés des belligérants aux règles de neutralité applicables aux navires de guerre. »

Dans cette seconde catégorie, se trouvait notamment la Hollande. Fort mal placée, au centre du conflit, pour mieux sauvegarder sa neutralité elle avait interdit ses eaux territoriales aux navires de guerre belligérants sous peine d'internement. Sous la pression de leur puissante voisine, les Pays-Bas crurent devoir appliquer un régime spécial aux bâtiments de commerce armés. Ce fut l'objet de la circulaire du Gouvernement néerlandais du 12 janvier 1917 : « Le Gouvernement des Pays-Bas considère que les navires de commerce armés défensivement doivent être rangés dans la catégorie des navires assimilés aux bâtiments de guerre. Il en résulte que les navires de commerce armés défensivement sont soumis, dans les eaux territoriales néerlandaises, aux règles édictées par les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9 de la Déclaration de neutralité de la Hollande. »

Les autres Etats neutres n'ayant rien à craindre de l'Allemagne se sont au contraire ralliés à l'interprétation des Alliés. C'est ainsi que l'Espagne fit la communication suivante à l'ambassadeur de France, à la suite de l'incident du *Tensift* à Larache¹ : « Les ba-

1. Les autorités locales de Larache avaient exigé le départ dans les 24 heures du *Tensift*; pour ce motif qu'il portait un armement, bien que cet armement ne fut que défensif.

teaux de commerce légalement inhabiles à prendre part aux opérations offensives contre l'ennemi conservent le droit de se défendre par la force contre ces attaques. Par conséquent, la présence à bord d'un bateau marchand d'armes et de munitions ne le prive du droit d'être traité comme bateau de commerce que lorsque cet armement ne revêt pas un caractère exclusivement défensif. »

Enfin, l'Amérique elle-même adopta le point de vue des Alliés. Devant l'attitude allemande, le Gouvernement américain s'était trouvé assez embarrassé. D'une part, sans doute, l'Allemagne se rencontrait avec la suggestion américaine contenue dans la note confidentielle au gouvernement anglais, mais, d'autre part, la tentative américaine de désarmement des navires de commerce n'était qu'une simple suggestion provenant de la situation spéciale créée par la guerre sous-marine commerciale « sans restrictions ». La doctrine traditionnelle des Etats-Unis, avant la malencontreuse note de M. Lansing, admettait parfaitement l'armement défensif des bâtiments de commerce. Aussi, après avoir étudié à fond la question, le président Wilson faisait-il répondre à la note germanique qu'il continuerait à permettre le libre accès des ports américains aux navires de commerce armés pour leur défense. Il estimait qu'à moins qu'un accord général n'intervint entre les belligérants pour modifier les lois internationales autorisant l'armement défensif des navires de commerce, les Etats-Unis ne devaient pas renoncer à leur politique traditionnelle fondée sur le droit en vigueur. M. Lansing précisait à l'ambassadeur allemand, le comte Bernstoff, que les Etats-Unis

entendaient ne rien abandonner de leurs prétentions sur la façon de conduire la guerre sous-marine et demandaient à l'Allemagne de déclarer officiellement que les navires de commerce armés pour leur défense ne devaient pas être attaqués sans préavis, et sans qu'il y eût à distinguer entre les navires transportant des passagers et les bâtiments purement marchands. Ainsi, les Etats-Unis reconnaissaient solennellement le droit pour les navires marchands de posséder un armement défensif contre toute tentative de capture ou de destruction, et même le droit d'attaquer quand ils seraient certains d'être l'objet d'une agression ; ce qui s'appliquait évidemment aux navires de commerce se trouvant en face de sous-marins allemands qui détruisaient les bâtiments rencontrés sans même les avoir sommés de s'arrêter. Ceci répondait au mémorandum allemand, qui prétendait qu'en plusieurs circonstances, les steamers anglais avaient attaqué des sous-marins allemands sous le couvert de faux pavillons. S'il est faux que des navires armés se soient cachés sous de faux pavillons pour attaquer des sous-marins ennemis, il est exact par contre qu'en plusieurs circonstances des navires de commerce non seulement résistèrent aux attaques, mais encore que souvent ils les prévinrent en prenant eux-mêmes l'offensive.

Etait-ce légitime ? L'Allemagne l'a nié, oubliant que si ces navires marchands prenaient l'offensive, c'est qu'ils avaient la certitude qu'ils allaient être attaqués. En prenant les devants, les capitaines de ces navires ne faisaient qu'user du droit de légitime défense, puisque l'Allemagne avait annoncé qu'elle tor-

pillerait sans avis préalable les navires de commerce ennemis. Les capitaines des marines marchandes alliées savaient donc à quoi s'en tenir sur les intentions des sous-marins allemands à leur égard ; ce fut pour ne pas subir le même sort que l'*Ancona* ou le *Persia*, que le capitaine du paquebot français *La Plata* a canonné et coulé un sous-marin ennemi qui venait d'émerger à 800 mètres à l'arrière du navire.

L'Allemagne refusa toujours ce droit de défense aux capitaines des navires marchands. Elle alla même jusqu'à les traiter comme des pirates, ainsi qu'il advint au capitaine anglais Fryatt, qui commandait le *Brussels*, steamer de la Great Eastern Railway Company, entre Harwich et Rotterdam. Le Gouvernement allemand avait proclamé « zone de guerre » les eaux du littoral de la Grande-Bretagne et de l'Irlande et déclaré qu'à partir du 18 février tous les vaisseaux ennemis trouvés dans la dite zone seraient détruits. Le 2 mars 1915, le capitaine Fryatt fit, pour la première fois, connaissance avec un sous-marin allemand. En se rendant de Parkeston Quay à Rotterdam, il aperçut un sous-marin allemand qui se dirigeait vers le steamer anglais pour l'attaquer ; le capitaine Fryatt alerta immédiatement tout l'équipage, fit donner toute sa vitesse au navire et réussit à atteindre sain et sauf les eaux hollandaises. Le 28 mars, le capitaine Fryatt rencontrait l'*U-33* dans la mer du Nord. Le sous-marin, dont la vitesse était supérieure à celle du steamer, lui intima l'ordre de s'arrêter. Le capitaine anglais résolut de sauver son navire coûte que coûte. Il fonça sur le submersible pour le forcer à plonger. L'*U-33* exécuta aussitôt une plongée. Le

Brussels le vit disparaître à 20 mètres devant lui. Peu après, le submersible reparut en donnant de la bande, puis disparut de nouveau. Le 22 juin 1916, au soir, le capitaine Fryatt quittait le port Hock-van-Holland; au milieu de sa route vers Tilbury, il fut capturé par une flottille de torpilleurs allemands et conduit comme prise de guerre à Zeebrugge. Le capitaine Fryatt fut traduit devant un conseil de guerre à Bruges et condamné à mort, parce que :

« Quoiqu'il ne fût pas un membre d'une force combattante, il essaya, dans l'après-midi du 28 mars 1915, d'éperonner le sous-marin *U-33*, près du bateau-phare de la Meuse. »

Pour justifier cet assassinat judiciaire, les Allemands ont traité le capitaine Fryatt de franc-tireur. « L'un des actes criminels de franc-tireur qu'a commis la marine marchande britannique contre nos vaisseaux de guerre a trouvé ainsi une expiation tardive, mais méritée. » Ainsi s'exprime le télégramme officiel allemand.

Pour les Allemands, c'est fausser les règles du jeu qu'un navire de commerce se défende. Dans un ouvrage publié à la gloire de l'*U-39*, le capitaine Fortsmann déclare tout net que c'est une trahison de la part d'un navire de commerce de résister à un sous-marin : « Quelques jours plus tard, nous fûmes moins heureux en essayant d'arrêter un transport dans le but de déterminer sa nationalité et d'examiner sa cargaison.... Nous approchons, nous hissons le pavillon de guerre allemand et lui signalons de stopper. Tout au contraire, le navire change de direction, et de gros nuages de fumée nous montrent qu'il prend

la vitesse maximum. Alors nous lui tirons un coup de semonce, loin sur l'avant, pour lui signifier de stopper, selon toutes les règles de la guerre navale. Comme réponse, le traître fait demi-tour à toute vitesse, et, sans hisser son pavillon national nous arrose de projectiles de sa pièce arrière.... Le cas nous servit de leçon pour l'avenir et nous montra à temps que, dans la Méditerranée aussi, l'hypocrisie et la ruse étaient déjà florissantes. La déclaration faite par l'Angleterre à l'Amérique, en août 1915, que l'armement des navires de commerce était uniquement défensif, qu'il n'était jamais utilisé pour l'attaque, se trouvait contredite quelques semaines plus tard par cette expérience. Le vapeur armé n'attendit même pas que le sous-marin ait appliqué les règles du droit maritime (détermination de la nationalité et visite de la cargaison) et il passa sans égard à l'attaque, ne tenant même pas compte de ce fait qu'il était en Méditerranée, par conséquent en dehors de la zone de guerre déclarée autour des îles Britanniques¹. »

L'opinion des Alliés avait été exposée dans une note transmise par l'Amirauté britannique au Foreign Office, dès que le Gouvernement anglais avait eu vent de la note Lansing du 8 février 1916 et avant même que celle-ci lui fut parvenue. L'Amirauté britannique posait un certain nombre de principes :

1° Droit des navires marchands de s'armer pour leur défense.

Un exposé historique des motions présentées au Congrès des Etats-Unis, depuis 1798, paraît devoir

1. Cf. Commandant Laurens, *Histoire de la guerre sous-marine allemande*, p. 224.

rendre impossible au Gouvernement de Washington la contestation de cette pratique qui est admise en Droit international et qui est confirmée par la pratique antérieure des Etats-Unis eux-mêmes.

2° Reconnaissance du sous-marin, comme arme légitime contre le commerce ennemi.

La légitimité du sous-marin, comme arme contre le commerce ennemi, est reconnue sous réserve de la sauvegarde des équipages et des passagers.

3° Exercice du droit de visite par les sous-marins.

Le Droit international exige que le croiseur envoie des hommes à bord des navires marchands pour effectuer la visite. Par nécessité, les sous-marins exigent que les navires leur apportent leurs papiers et aucune objection sérieuse ne peut être opposée à cette procédure.

4° Instruction à donner à un navire marchand armé, lorsqu'il est approché par un sous-marin.

« Le droit pour un navire marchand de s'armer défensivement dans le but de résister à une attaque est un legs des temps où les navires de guerre et les navires de commerce ne différaient guère par leur construction. Le droit légitime de défense existe toujours, et, à ne considérer que le droit international maritime, rien ne s'oppose à ce qu'un navire de commerce armé d'un canon tente de se défendre contre un navire de combat, pourvu que le capitaine soit prêt à encourir la pénalité d'un insuccès... L'armement n'est mis à bord que dans le but exclusif de résister à l'attaque d'un navire ennemi armé. Il ne doit être employé pour aucun autre motif. »

Quelle est donc la situation juridique des navires

de commerce armés ? Ce ne sont pas des navires de guerre, puisqu'ils n'ont pas de commission ; ce ne sont pas des pirates, puisqu'ils ne courent pas sus au commerce ennemi et qu'ils n'entrent en lutte avec les bâtiments de guerre qu'à la dernière extrémité, lorsque leur propre existence est menacée. Ce ne sont donc que de simples navires de commerce, mais qui ont une situation spéciale en droit international, par suite de leur armement. L'Angleterre s'était efforcée de préciser leur position afin qu'ils ne soient pas traités comme des francs-tireurs ou des pirates. La question l'intéressait d'autant plus que, dès le temps de paix, la flotte marchande britannique comptait un certain nombre de vapeurs sur lesquels avaient été montés deux canons de 120 mm., en prévision de la guerre au commerce par croiseurs auxiliaires. Lorsque la guerre sous-marine prit l'ampleur que l'on sait, il était tout naturel que ces navires armés défensivement contre des croiseurs de surface fassent usage, dans le même but, de leurs armes contre les sous-marins. C'est également la thèse française, que l'on trouve dans une note du chef d'état-major général de la Marine du 23 avril 1914 : « C'est le droit de tout navire de commerce de recevoir même en temps de paix, un armement. C'est son droit de faire emploi de ces armes, les hostilités déclarées, contre un bâtiment belligérant, sous la condition expresse qu'il n'en use que pour sa propre défense. Ce droit ne peut être contesté ; il est légitime, du fait que la propriété privée n'est pas protégée sur mer comme elle l'est sur terre, qu'elle est au contraire de bonne prise. Le droit de défense est un droit naturel qui ne pourrait être

supprimé que par un texte formel, et, dans l'espèce, ce texte n'existe pas. »

De même qu'il n'y a pas de motif de supprimer les sous-marins parce qu'ils sont particulièrement redoutés des plus formidables cuirassés, de même il n'y a nulle raison de supprimer les canons légers des navires marchands parce que cet armement fait courir des risques aux sous-marins. Retirer aux navires de commerce le droit de s'armer, ce serait les sacrifier délibérément : « Même si les Allemands, dit l'Amirauté britannique dans sa note de février 1916, au Foreing Office, consentaient à donner à leurs sous-marins l'ordre de pratiquer la visite de tous les navires marchands, les Alliés ne pourraient pas même alors renoncer au droit d'armer ces navires pour leur défense ; procéder autrement serait les conduire à l'abattoir, puisque le sous-marin pourrait sans aucun risque, capturer et couler tout navire rencontré. »

Les belligérants ne sont pas seuls à jouir du droit d'armer leurs bâtiments de commerce. Les neutres ont également le droit d'assurer leur sécurité et avant son entrée en guerre contre l'Allemagne, l'Italie avait usé de ce droit. Toutefois les navires de commerce armés neutres ne sont pas libres de faire usage de leur armement défensif contre tout navire de guerre belligérant et dans n'importe quelle circonstance. C'est un droit pour le belligérant d'arraisonner et de visiter les navires marchands neutres ; ceux-ci ne peuvent s'y opposer sous peine de se voir capturer et traiter comme belligérants. Ils ne peuvent faire usage de leurs armes que lorsqu'ils sont traités d'une façon illégitime. C'est ce que fait remarquer fort justement

l'état-major général de la Marine française, à la suite d'une initiative malheureuse de notre ambassadeur à Washington, M. Jusserand.

A l'arrivée à New-York du navire français armé *Vulcain*, notre ambassadeur avait écrit au Ministère des Affaires étrangères à Paris, qu'il avait fait « vérifier par téléphone que les instructions du commandant de navire lui permettaient de prendre cet engagement (que l'armement du navire ne lui servira que pour sa défense et jamais pour attaquer). Je l'ai fait inviter à se procurer la formule suivie par les commandants italiens et à en employer une semblable... La formule que signe l'ambassadeur d'Italie à l'arrivée de chaque navire de commerce armé porte que l'armement servira seulement pour la défense de ce bâtiment et qu'il n'en fera pas usage pour attaquer un sous-marin, pendant que celui-ci le semoncerait... Il importe que nos commandants de navires de commerce armés reçoivent des instructions leur prescrivant d'observer strictement un tel engagement, ce qui me permet de le prendre en leurs noms. » Mis au courant, le ministre de la Marine condamna la façon de voir de M. Jusserand dans une lettre au Quai d'Orsay du 16 avril 1916. « Je considère comme inadmissible, écrit le ministre, de donner des instructions dans le sens indiqué par M. Jusserand, pour les raisons suivantes :

- » 1° L'Italie n'est pas en guerre avec l'Allemagne¹;
- » 2° ... Notre droit à nous défendre par les armes contre cette semonce (celle d'un sous-marin) ne peut

1. L'Italie, dont les relations diplomatiques avec l'Allemagne avaient été rompues par celle-ci le 24 mai 1915, ne déclara la guerre à l'Allemagne que le 28 août 1916.

être et n'a jamais été mis en doute, car personne ne saurait admettre qu'un sous-marin a rempli ses obligations envers l'équipage d'un navire en lui donnant quelques minutes pour s'entasser dans quelques embarcations surchargées, en pleine mer, quel que soit le temps. La prétention de nous obliger à accepter sans défense les risques de la semonce ne peut qu'être jugée comme inadmissible, si l'on se représente que le résultat le plus favorable de cette semonce finit par être la perte totale du bâtiment ainsi que la perte partielle ou totale du personnel qui le monte. »

Le capitaine d'un navire armé belligérant ne peut laisser un sous-marin ennemi s'approcher trop près de son bâtiment, étant assuré qu'arrivé à distance convenable, le submersible le torpillera ; il est donc tout naturel qu'il ne laisse pas au sous-marin l'initiative de l'attaque, puisqu'en fait un navire marchand belligérant court moins de risque à ouvrir la lutte qu'à laisser à son ennemi une liberté de manœuvre qui amènerait sa perte. A plus forte raison, lorsqu'un belligérant annonce officiellement qu'il fera torpiller sans ménagements tous les navires ennemis, il donne à ses victimes éventuelles l'obligation de se défendre avec acharnement. C'est ce qui amenait le commandant d'un grand submersible allemand l'*U-155*, Meuzel à déclarer, qu'en plein Océan, les équipages des bateaux marchands sont prêts à se défendre jusqu'à la dernière extrémité : « Ils savent que le sous-marin ne peut pas les prendre à son bord¹ et qu'ils sont

1. Comment se fait-il que l'*U-155* ne puisse pas prendre à son bord les équipages des navires torpillés par lui, alors qu'il a bien pu amener d'Allemagne un équipage de prise qu'il a embarqué sur le *Benquela*,

destinés à être abandonnés en canot ou à disparaître avec leur navire. Ils préfèrent généralement cette dernière solution et se défendent avec acharnement. » Cela est d'autant plus compréhensible que l'armement défensif des navires de commerce, bien que de faible calibre est cependant d'une efficacité certaine contre les sous-marins¹.

Depuis la guerre de 1914-1918, on s'est demandé s'il n'y avait pas lieu de modifier la situation juridique des navires de commerce armés. Bien que cette question n'ait été jamais posée au cours des Conférences internationales d'une façon catégorique, elle n'en tient pas moins une place importante dans les préoccupations navales actuelles. Le problème des navires marchands armés s'est présenté particulièrement à la Conférence de Washington de 1921-1922, au moment de la discussion des Résolutions Root; s'il n'en a pas été fait mention d'une façon explicite, c'est qu'on ne savait dans quel sens modifier le Droit international actuel. Le *Times* du 7 janvier 1922 fait observer que les Résolutions Root ne donnent pas la définition du terme « navire de commerce ». « C'est que, dit-il, pour la délégation américaine, la question de savoir quand un navire de commerce cesse d'être un navire

1. Memorandum de la marine aux armateurs, en date du 31 octobre 1916, faisant valoir les avantages de l'armement défensif des navires de commerce par la statistique des rencontres des bâtiments marchands et des sous-marins, au cours des deux mois précédents :

1° Navires armés défensivement :

a) attaqués en surface	78	anglais,	36	français
b) coulés	7	—	5	—
c) échappés	71	—	31	—

2° Navires non armés :

a) attaqués en surface	122	—	9	—
b) coulés	100	—	7	—
c) échappés	22	—	2	—

de commerce pourrait être discutée à l'infini sans aboutir à un accord, car la réponse dépend des circonstances et de chaque espèce. De la part de la délégation britannique, on déclara partager cette opinion, en y ajoutant que, depuis des temps immémoriaux, les navires de commerce avaient eu le droit de s'armer pour leur défense et que seule l'abolition des sous-marins serait de nature à modifier l'attitude du Gouvernement britannique concernant l'armement de ces navires. » C'est pourquoi, devant les difficultés d'accord, l'article premier des Résolutions Root néglige de faire une allusion quelconque au statut des navires de commerce armés.

Il faut avouer qu'il paraît difficile que cette question capitale ne soit pas un jour étudiée à fond. La généralisation de l'armement des navires marchands, provoquée par l'utilisation des sous-marins pour la guerre au commerce, pose un certain nombre de problèmes assez délicats. Il est évident qu'au droit pour un navire de guerre belligérant d'attaquer les navires marchands ennemis et de tenter de les capturer correspond pour ceux-ci le droit de résister et de se défendre. Si donc, du point de vue purement juridique, il est sans importance qu'un navire de guerre belligérant soit en présence d'un bateau marchand ennemi armé ou non, le navire de guerre devant dans l'un et l'autre cas se soumettre aux règles prescrites par le Droit international pour l'arrêt et la visite, par contre, il faut convenir que pratiquement l'exercice du droit de visite est rendu beaucoup plus délicat par le fait de l'armement du navire de commerce rencontré et par l'emploi, reconnu légitime, du faux pavillon,

surtout pour des navires de guerre de peu de valeur offensive tels que les petits torpilleurs, les croiseurs auxiliaires et les sous-marins de faible tonnage. Dans ces conditions, comment peut-on être assuré qu'en cas de guerre, et comme cela s'est produit d'une façon d'ailleurs particulièrement excessive, au cours de la guerre de 1914-1918, un navire belligérant pris entre les principes du Droit international et des arguments d'ordre technique n'aura pas une tendance à se laisser influencer davantage par ceux-ci, plutôt que de se soumettre à ceux-là et qu'ainsi le contre-coup de la pratique de l'armement n'atteindra pas seulement les bâtiments de commerce armés des nations belligérantes, mais aussi qu'il ne se fera aucunement sentir aux navires marchands de toute nationalité ?

Pas plus à Londres en 1930, qu'à Washington en 1922, cette question n'a été résolue. Le Droit international actuel apporte sans doute une solution, mais il est néanmoins souhaitable qu'intervienne un examen spécial de la situation des navires de commerce armés pour leur défense. Cela permettrait de ne plus craindre qu'une nation emploie la guerre sous-marine « sans restrictions » sous le couvert d'une discussion juridique.

Bateaux-pièges.

La ruse fut, de tout temps, employée par les belligérants, soit comme moyen d'attaque, soit comme moyen de défense. De même qu'il n'interdit pas l'emploi des armes, mais en réglemente seulement l'usage, le Droit international n'interdit pas les ruses de guerre, il se contente d'en prévenir les abus. C'est ainsi que

sanctionnant la coutume, le droit des gens reconnaît, comme légitime sur mer, l'emploi du faux pavillon. Lorsqu'après la destruction, sans avertissement préalable, de deux navires de commerce anglais, devant Le Havre, le 30 janvier 1915, l'Amirauté britannique recommanda à sa flotte marchande d'arborer les couleurs d'un pays neutre, elle usa là d'une ruse permise. Le Droit international exige seulement que le pavillon national soit hissé, à l'exclusion de tout autre, sur les navires de guerre, *pendant* le combat. Le camouflage est une autre ruse de guerre admise, aussi bien sur terre que sur mer; toutes les marines en ont usé au cours de la guerre de 1914-1918, et c'est légitimement que l'*Emden* notamment s'est servi de ce stratagème pour tromper ses ennemis¹.

Dès le début de la guerre, après la destruction successive, par les sous-marins allemands, du *Glitra*, le 20 octobre 1914, de l'*Amiral-Ganteaume*, six jours plus tard, du *Malachite*, le 23 novembre et du *Primo*, trois jours après, il apparut clairement aux amirautés alliées qu'elles auraient à faire face à une guerre sous-marine de grande envergure, dirigée particulièrement contre les navires de commerce. Cette première constatation se trouva bientôt confirmée par la Déclaration allemande de guerre sous-marine. Il vint alors tout naturellement à l'esprit de l'Amirauté britannique que puisque les sous-marins adverses s'attaquaient de préférence aux navires marchands, il devait être aisé d'armer quelques-uns de ceux-ci et de les incorporer officiellement à la flotte de guerre, tout en leur lais-

1. Claude Farrère et P. Chack, *Combats et batailles sur mer*, Affaire de Pénang.

sant les apparences d'un paisible bateau de commerce. C'est ainsi que naquirent les bateaux-pièges. Le bateau-piège est donc un navire de guerre monté par un équipage militaire, commandé par un officier de la marine nationale et inscrit parmi les bâtiments de guerre de l'Etat qui l'utilise. Il a évidemment le droit de faire usage du faux pavillon, sous la réserve, bien entendu, d'arborer pendant le combat son pavillon national. En un mot, le bateau-piège est un navire de guerre camouflé en un bateau de commerce; or, rien n'interdit à un Etat de posséder des navires de guerre qui aient l'apparence de navires marchands.

Le premier bateau-piège employé pendant la guerre de 1914-1918 fut le vapeur anglais *Vittoria*, armé le 29 novembre 1914. Il avait toutes les apparences d'un cargo ordinaire. Envoyé patrouiller dans les régions où des sous-marins étaient signalés, il n'obtint aucun succès; en janvier 1915, il était désarmé. L'Angleterre arma un second bateau-piège, le 27 janvier 1915; c'était un ancien paquebot de la compagnie de chemin de fer Great Eastern, nommé *Vienne*, qui prit le nom d'*Antwerp*, après son incorporation dans la marine royale. Il n'obtint pas davantage de résultats que son prédécesseur. Il n'y avait encore que peu de sous-marins allemands en activité et la guerre sous-marine au commerce n'était pas encore menée avec vigueur¹. Après la Déclaration de blocus des côtes britanniques

1. « Le 4 février 1915, au moment où le Gouvernement allemand lance sa déclaration de blocus sous-marin, la situation de la flotte sous-marine allemande est à peu près la même qu'au début de la guerre, soit une vingtaine d'unités; onze nouveaux *U* sont entrés en service, mais 7 ont été déjà détruits. Le 18 février, date spécifiée pour le début des opérations, seul l'*U-8* est prêt à prendre la mer » (Laurens, *Le blocus et la guerre sous-marine*, p. 44).

par l'Allemagne, en février 1915, et la Déclaration allemande de guerre sous-marine « sans restrictions », en 1917, les bateaux-pièges furent avantageusement employés, si bien qu'au printemps 1927, l'Amirauté britannique possédait plus de 80 bateaux-pièges de toutes sortes : cargos, chalutiers, paquebots, voiliers, etc., etc.

La tactique des bateaux-pièges fut toujours sensiblement la même : faire comme si le sous-marin ennemi n'était pas vu, tout en ayant soin de s'en approcher le plus possible, puis paraître surpris par l'attaque du sous-marin, simuler l'évacuation désordonnée de l'équipage soi-disant commercial, conserver à bord l'armement de toutes les pièces, et enfin attendre avec sang-froid, sous le bombardement de l'ennemi, que le sous-marin se soit suffisamment rapproché pour que le tir du bateau-piège soit efficace, dès les premiers coups. Il n'y a rien là qui soit contraire au droit des gens. User d'un bateau-piège, c'est faire emploi d'un moyen de camouflage qui n'est en rien plus répréhensible qu'un autre, c'est laisser l'adversaire s'induire en erreur en examinant les apparences extérieures du navire qu'il prendra pour un simple commerçant, au lieu du navire de guerre bien armé qu'il est en réalité. L'emploi de tels navires obligeait les sous-marins allemands à agir avec une grande prudence pour visiter les navires de commerce belligérants ou neutres. Les instructions allemandes leur prescrivaient : « Si un sous-marin s'approche en surface d'un navire qui fait mine d'évacuer son équipage, il ne doit le faire qu'en effectuant un tir continu d'artillerie, pour forcer le navire, au cas où il serait armé et occupé

secrètement, à montrer ses couleurs. Si on ne veut ou si on ne peut pas lancer une torpille, il est conseillé de se tenir en plongée à proximité du bâtiment pour examiner minutieusement s'il a des canons, puis d'aller émerger loin de lui avant de l'attaquer au canon... »

Il est évident que de telles manœuvres augmentaient les difficultés d'approche des navires marchands et diminuaient le rendement des croisières, mais elles assuraient la sécurité des sous-marins. De fait, à partir de la seconde moitié de l'année 1917, les bateaux-pièges n'eurent plus beaucoup de succès. Comme pour toutes les ruses de guerre, l'ennemi avait trouvé le moyen de s'en préserver. Les quatre bateaux-pièges mis en service trop tard, par la Marine française n'eurent que peu d'engagements avec les sous-marins allemands, tous sans résultat, sauf la *Marguerite*, qui canonna un sous-marin le 17 juin 1917 et l'atteignit sans pouvoir le couler¹.

1. La marine britannique a eu un certain nombre de bateaux-pièges qui s'illustrèrent par de brillants combats tels sont : le *Baralong*, le *Farnborough*, le *Penshurst* et le *Dunraven*.

CHAPITRE III

Le sous-marin et le droit d'Asile

Le devoir de neutralité interdit à un Etat neutre de laisser pénétrer sur son territoire une force armée belligérante sans la désarmer. En mer, le Droit international autorise un port neutre à recevoir un navire de guerre belligérant¹, sous cette condition que celui-ci ne se livrera à aucun acte d'hostilité pendant son séjour dans les eaux territoriales neutres. De son côté, le neutre doit veiller à ce que le navire de guerre belligérant n'augmente pas, en quelque façon que ce soit, sa valeur militaire.

La réglementation de l'asile accordé par un Etat neutre à un navire de guerre belligérant est d'origine assez récente. Elle fut d'abord purement conventionnelle. C'est ainsi qu'on trouve un traité conclu en 1604 entre Jacques I^{er}, roi d'Angleterre, et Philippe III, roi d'Espagne, qui s'exprime ainsi :

1. Plusieurs systèmes sont soutenus.

Une première opinion *oblige* les pays neutres à ouvrir leurs ports aux navires de guerre belligérants, non seulement en cas d'innavigabilité ou de détresse de mer, mais en toutes circonstances. L'obligation pour le neutre de laisser les navires de guerre entrer dans ses ports ne constitue pas une violation de sa neutralité, puisque les navires de guerre de tous les belligérants ont le droit d'entrer.

Une seconde doctrine laisse les Etats neutres *libres* d'ouvrir ou non leurs ports aux navires de guerre belligérants: seulement, quelques décisions qu'ils prennent, ils doivent l'appliquer sans distinction à tous les belligérants. C'est la doctrine généralement admise.

Un troisième système décide que les neutres ont le *devoir* d'interdire l'accès de leur territoire maritime aux navires de guerre belligérants.

« ART. 10. — Il est convenu qu'il sera permis d'aborder aux ports des dits princes, d'y séjourner, de les quitter en toute liberté, qu'il s'agisse de vaisseaux de commerce ou de tous autres armés en guerre, soit qu'ils y soient poussés par la tempête, soit qu'ils aient besoin de réparations ou de vivres, pourvu que, s'ils viennent de leur plein gré, leur nombre ne dépasse pas celui de six ou de huit... »

Le droit d'asile ne fut définitivement fixé que pendant la guerre de Sécession américaine, par suite de la nécessité où se trouvaient les Sudistes d'utiliser les ports neutres pour leur ravitaillement. Cette partie du Droit international ne commença à être uniformisée qu'au cours de la seconde Conférence de La Haye, en 1907 ; il fut alors admis que les Etats neutres auraient la liberté d'accorder ou de refuser à leur gré l'accès de leurs eaux territoriales aux navires belligérants. Mais l'article 9 de la XIII^e Convention précise : « Une Puissance neutre doit appliquer aux deux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions édictées par elle, pour ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises. » Puis l'article 12 précise que : « A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de la dite Puissance neutre pendant plus de 24 heures, sauf dans les cas prévus par la présente convention. » Enfin, l'article 15 ajoute que : « A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, le nombre maximum des navires de guerre

d'un belligérant, qui pourront se trouver en même temps dans un de ses ports ou rades, sera de trois... » La Conférence a laissé à l'Etat neutre une entière liberté de décision ; en agissant ainsi, elle a confirmé une coutume pratiquée depuis longtemps.

Sont soumis à ces règles tous les navires de guerre belligérants qui demandent l'accès des eaux territoriales d'un Etat neutre : les navires de combat des flottes militaires aussi bien que les corsaires¹, les croiseurs auxiliaires et les ravitailleurs de ces navires. Les sous-marins doivent-ils être admis à profiter des mêmes avantages que les navires de surface ? S'il est possible de les admettre sans violer la neutralité, doit-on leur appliquer les mêmes règles qu'aux autres navires belligérants en ce qui concerne la durée de leur séjour, le nombre de sous-marins et leur ravitaillement ou leurs réparations ? Cette question est discutée.

La guerre de 1914-1918 a posé, pour la première fois, la question du séjour des sous-marins dans les eaux territoriales neutres.

Le 7 juin 1916, un sous-marin allemand basé sur Cattaro, l'*U-35*, commandé par le lieutenant de vaisseau Lothaire von Arnould de la Perrière, appareille pour Carthagène. Le service des renseignements alliés ayant été prévenu de son départ, connaissant son indicatif d'appel par T. S. F. et approximativement la route qu'il devait suivre, le commandant Fatou lui appuie la chasse sur tout son trajet, ce qui n'empêche

1. Pour les nations qui n'ont pas signé la Déclaration de Paris de 1856 et n'ont donc pas aboli la guerre de course.

Certains Etats refusent d'accorder l'asile aux corsaires comme offrant moins de garantie que les navires de combat.

pas l'*U-35* d'entrer à Carthagène le 21 juin à 4 heures du matin. Pendant son séjour de vingt-quatre heures, il s'acquitte de sa mission qui était d'apporter au roi d'Espagne une lettre de l'empereur Guillaume le remerciant d'avoir recueilli les Allemands chassés du Cameroun. Après avoir débarqué des caisses de médicaments pour les réfugiés du Cameroun sur le vapeur allemand *Roma*, interné dans le port de Carthagène, et s'être ravitaillé par le moyen du même vapeur, le sous-marin quitte les eaux territoriales espagnoles le lendemain 22 juin à 3 heures du matin. Il échappe en haute mer à la surveillance des Alliés et coule au canon dans le golfe de Valence le vapeur français *Hérault*, puis un peu plus tard deux voiliers italiens.

Il rentre à Cattaro le 3 juillet 1916, après avoir torpillé ou coulé au canon un certain nombre de commerçants neutres ou alliés.

Cet événement, bientôt suivi, quelques jours plus tard, par l'entrée du *Deutschland* dans le port de Baltimore, le 10 juillet 1916, parut d'une portée considérable aux Alliés qui soulevèrent à ce propos un incident diplomatique en vue d'empêcher que des faits semblables ne soient tolérés par les neutres. Dès le 30 juin, le Gouvernement britannique invite son ambassadeur à Madrid à adresser une protestation formelle au Gouvernement espagnol et à déclarer que le Gouvernement de Sa Majesté se réservait le droit de présenter une demande d'indemnité « pour le préjudice causé aux intérêts britanniques par les opérations hostiles que le sous-marin a été mis à même d'entreprendre, en raison des facilités qui lui ont été accordées ». Les Alliés firent valoir à cette occasion la

différence qui existe entre les navires de surface et les sous-marins, au regard du droit d'asile. Les navires de surface qui demandent l'hospitalité d'un port neutre courent de ce chef certains risques; leur présence ne peut être dissimulée, un ou plusieurs croiseurs ennemis peuvent les attendre à leur sortie. Aucun inconvénient, au contraire, ne limite l'emploi des ports neutres par les sous-marins comme base de ravitaillement.

A la suite des incidents de l'*U-35* et du *Deutschland*, les Alliés se concertèrent pour éviter que ces deux faits ne constituent des précédents. Le 3 juillet, une Conférence présidée par M. Léon Bourgeois, à laquelle assiste un représentant de l'Amirauté britannique, et où les autres marines alliées sont invitées à participer, se réunit à Paris, pour examiner les bases juridiques sur lesquelles s'appuieront les protestations des Alliés contre ces « violations de la neutralité ». Après avoir constaté que les Conventions signées à La Haye, le 18 octobre 1907 n'avaient pu prévoir l'emploi des sous-marins, la Conférence présidée par M. Léon Bourgeois estima que le séjour, si court soit-il, d'un sous-marin dans des eaux neutres lui permettait de se ravitailler suffisamment pour qu'il puisse ensuite tenir la mer pendant un temps suffisamment long pour lui permettre d'opérer une nouvelle croisière, ce qui évidemment est contraire à l'esprit des Conventions de 1907 et aux intentions de leurs rédacteurs. Un memorandum approuvé par les Gouvernements alliés fut communiqué aux Gouvernements neutres. « En présence du développement de la navigation sous-marine, dit notamment ce memorandum, et dans les circonstances

actuelles, en raison des actes à attendre malheureusement des sous-marins ennemis, les Gouvernements alliés estiment qu'il est nécessaire, tant pour sauvegarder leurs droits de belligérants et la liberté de la navigation commerciale que pour éviter des risques de conflits, d'engager les Gouvernements neutres à prendre, s'ils ne l'ont déjà fait, des mesures efficaces en vue d'empêcher les navires sous-marins des belligérants, quelle que soit leur affectation, de se servir des eaux, rades et ports neutres.

» A l'égard des sous-marins, l'application des principes du droit des gens se présente dans des conditions aussi particulières que nouvelles, d'un côté par suite de la faculté qu'ont ces bâtiments de naviguer, de séjourner à la mer en état d'immersion et de se dérober ainsi à tout contrôle et à toute surveillance ; d'autre part, en raison de l'impossibilité de les identifier, de déterminer leur caractère national, neutre ou belligérant, combattant ou inoffensif, et de faire abstraction de la capacité de nuire inhérente à leur nature même.

» On peut dire enfin que tout navire de guerre sous-marin, disposant loin de sa base d'un lieu de repos et de ravitaillement, y puise, par le fait même de ce repos, un tel supplément de moyens que les avantages qu'il en tire font de ce lieu une véritable base d'opérations navales.

» En présence de cet état actuel des choses, les Gouvernements alliés estiment que les bâtiments sous-marins doivent être exclus du bénéfice des règles admises jusqu'à présent en droit des gens sur l'admission et le séjour des bâtiments de guerre ou navires

de commerce dans les eaux, rades ou ports neutres. Tout sous-marin des belligérants ayant pénétré dans un port neutre doit y être retenu. »

A l'appui de ce memorandum des Alliés aux neutres est jointe une annexe développant un certain nombre d'arguments par lesquels les Puissances de l'Entente s'efforcent de démontrer l'impossibilité pour un Etat neutre de recevoir un sous-marin belligérant sans prêter une assistance contraire aux principes de neutralité.

1° Les principes du droit des gens maritime, coutumier ou conventionnel, ont été élaborés depuis des siècles à l'usage des navires de surface seuls connus jusqu'alors. « Ces principes ne sauraient donc s'appliquer aux sous-marins qu'après avoir été adaptés au caractère tout particulier que présentent ces navires et avoir subi les modifications appropriées. »

2° La conduite des sous-marins des Puissances centrales, depuis le début de la guerre, est telle « par leurs incessantes violations de toutes les lois de l'humanité, d'honneur et de loyauté sur mer », que l'intérêt commun du monde civilisé exige des règles rigoureuses propres à empêcher de tels forfaits.

3° Grâce à leurs facultés de disparaître en plongée, de naviguer et de séjourner à la mer en état d'immersion, les sous-marins se dérobent à tout signalement, arraisonnement, contrôle et surveillance aussi bien en haute mer qu'à l'entrée, pendant le séjour et à la sortie des eaux territoriales. « Ces facultés de disparaître et de naviguer, sans être vus, permettent aux sous-marins de commettre toutes les fraudes de douane, les délits d'espionnage et autres manœuvres prohibées par les

lois nationales des Etats maritimes, de se livrer impunément aux actes interdits par le Droit international, quelques engagements qui aient été pris par eux. »

4° Actuellement, les sous-marins sont impossibles à identifier à vue, étant donnée leur apparence toujours à peu près semblable, ce qui ne permet pas de vérifier leur nationalité et si l'on a affaire à un bâtiment militaire ou inoffensif. « Il en résulte qu'un même sous-marin armé en guerre peut à son gré se faire passer successivement pour plusieurs autres bâtiments du même type et bénéficier ainsi autant de fois des avantages dont un bâtiment ainsi armé ne doit profiter qu'une seule fois. » Par ce moyen, le sous-marin peut échapper facilement à la règle prévue à l'article 20 de la Convention XIII de La Haye de 1907, d'après laquelle un bâtiment de guerre belligérant ne peut renouveler son approvisionnement qu'après trois mois, dans un port de la même puissance.

5° « S'il est vrai que tout bâtiment de guerre, par le séjour qui lui sera alloué dans un port neutre et par les ravitaillements qu'il y pourra prendre, trouvera ainsi un repos et des moyens d'action dont il tirera profit, à son gré, pour des opérations militaires, un semblable lieu de repos et de ravitaillement est si nécessaire au sous-marin et lui offre de ce chef un tel supplément de moyens que ce lieu constitue, en réalité, une véritable base de ses opérations navales ultérieures. »

Ce mémorandum des Alliés fut assez fraîchement accueilli en Amérique. « En réponse, le Gouvernement des Etats-Unis doit exprimer sa surprise qu'il y ait apparence de tentative de la part des Puissances

alliées de déterminer la décision du Gouvernement, dans ce qu'elles considèrent comme une situation nouvelle relativement à l'utilisation des sous-marins en temps de guerre et d'un effort pour l'acceptation de cette règle, au moins en partie, en avertissant les Puissances neutres du grand danger couru par leurs sous-marins dans les eaux qui peuvent être visitées.

» En raison de ce fait, de la note et de l'avertissement des Puissances alliées contenus dans le mémorandum qui lui a été soumis, il appartient au Gouvernement des Etats-Unis de notifier aux Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de la Russie et du Japon que, relativement au traitement des sous-marins soit de guerre, soit de commerce dans les eaux américaines, le Gouvernement des Etats-Unis réserve sa liberté d'action à tous points de vue, et traitera ces navires comme, dans son opinion, il convient à une grande Puissance, dont on peut dire qu'elle a fait les premiers pas en vue d'établir les principes de la neutralité et qui, pendant plus d'un siècle, a maintenu ces principes dans l'esprit traditionnel et avec le haut sens d'impartialité dans lequel ils avaient été conçus¹. » Quelques semaines plus tard, le raid du sous-marin allemand *U-53* sur les côtes américaines devait provoquer le commencement d'une évolution dans les idées du Gouvernement de Washington.

Le 17 septembre 1916, l'*U-53* quitte Hélioland pour se rendre sur les côtes américaines et y protéger l'arrivée du *Bremen*, qui devait y accomplir son premier voyage. Le 7 octobre, il entre à Newport-News escorté

1. Cf. Clunet, *Journal de Droit international*, année 1917, p. 320.

par un sous-marin américain ; le commandant allemand Rose fait ses visites protocolaires, qui lui sont rendues, et repart deux heures et demie après, sans s'être aucunement ravitaillé. Le lendemain, après avoir quitté les eaux territoriales, il arraisonne et coule sept vapeurs, dont les équipages sont recueillis par des destroyers américains, qui assistent à ces destructions. Le soir, l'*U-53* se met en route pour l'Europe et rentre à Hélioland le 23 octobre. Cette croisière provoqua une grosse émotion aux Etats-Unis et eut une répercussion immédiate sur le marché américain où le taux des primes d'assurance et du fret subit une brusque et forte hausse ¹. L'entrée de l'*U-35* à Carthagène avait laissé indifférente l'opinion américaine, par contre, le raid de l'*U-53* modifia sensiblement la manière de voir des Etats-Unis sur le séjour des sous-marins dans les ports neutres. Et cependant, du point de vue juridique, ce simple séjour de moins de trois heures à Newport-News, sans ravitaillement ni en vivres ni en combustibles, semble ne devoir soulever aucune critique. L'*U-53* avait été escorté dès son entrée dans les eaux territoriales par un navire de guerre américain et reconduit de même ; l'Amérique était parfaitement dans son droit en laissant pénétrer dans un de ses ports ce sous-marin qui, par la surveillance dont il fut l'objet durant tout son séjour dans les eaux territoriales américaines, ne pouvait violer la règle II du Traité de Washington du 8 mai 1871. La coutume internationale reconnaît aux Etats neutres la faculté de recevoir dans leurs ports les vaisseaux de guerre

1 Cf. Laurens, *Histoire de la guerre sous-marine*, p. 254.

des Puissances belligérantes. S'il y a lieu de prendre des précautions spéciales à l'égard des sous-marins capables de se soustraire aisément aux devoirs de respect de la neutralité, il n'y a aucune raison d'interdire l'accès des eaux territoriales neutres aux sous-marins belligérants qui, pendant leur séjour, ne peuvent recevoir aucun ravitaillement ni en vivres ni en combustible.

Les Etats-Unis, dont la conviction première avait été ainsi ébranlée par le raid de l'*U-53*, devaient se rallier définitivement à la thèse alliée l'année suivante, en 1917. Quant aux autres Puissances neutres, elles réagirent au mémorandum des Alliés différemment, non pas tant souvent à cause de leur diversité d'opinions sur la question qu'à cause de leurs intérêts commerciaux ou de leur situation géographique. Comme il arrive parfois, on finit par trouver des arguments juridiques qui paraissent excellents pour appuyer des thèses intéressées.

Le 23 août 1916, le mémorandum allié est remis au Gouvernement norvégien par notre ambassadeur à Christiania. Tout en faisant remarquer que, dans cette affaire, la Norvège ne saurait prendre une attitude qu'en égard à ses intérêts propres de neutre et non pas comme un devoir envers l'une ou l'autre des Puissances belligérantes, le Gouvernement norvégien considéra que, pour la même raison qui avait amené les Etats scandinaves à fermer leurs ports aux bâtiments de guerre belligérants pendant la guerre de Crimée, il avait tout intérêt à éloigner les sous-marins de ses eaux territoriales et à ne pas leur fournir une aide, dont il pourrait être ensuite victime, puisque des navi-

res norvégiens avaient été souvent coulés par des submersibles belligérants. Un décret royal du 13 octobre 1916 interdit, en conséquence, l'accès des eaux territoriales norvégiennes à tout sous-marin militaire ou commercial, en surface ou en plongée, sous peine de s'exposer à être attaqué par la force armée sans avertissement préalable. Le décret ajoutait : « Les sous-marins étrangers qui naviguent dans les eaux norvégiennes doivent, en raison des difficultés qu'il y a à distinguer les diverses catégories de sous-marins, supporter tout risque de dommage et éventuellement de destruction résultant d'une confusion en ce qui concerne le caractère du bâtiment. » L'ordonnance ne faisait d'exception qu'en cas de force majeure, pour permettre le sauvetage des équipages, mais sous la condition que les sous-marins navigueraient en surface et arboreraient leur pavillon national.

Cette mesure du Gouvernement norvégien était absolument correcte. Mais évidemment, de toutes les nations belligérantes, la plus touchée fut l'Allemagne, dont les sous-marins empruntaient les eaux territoriales et les baies de la Norvège pour guetter les navires ravitaillant la Russie et la Roumanie, par Arkangel. L'Allemagne fut la seule à protester. Le 20 octobre 1916, la presse allemande publiait un communiqué officiel où il était dit : « Il faut remarquer, à ce sujet, que l'ordonnance du Gouvernement norvégien est manifestement dirigée, dans son essence, contre l'Allemagne et qu'elle ne répond pas à un esprit de véritable neutralité. Aussi, le ministre allemand à Christiana

a-t-il été chargé de faire des réserves expresses au sujet de l'attitude du Gouvernement norvégien ¹. »

La Norvège ne se laissa pas intimider ; le 5 novembre, elle répondait par un exposé juridique de la question en revendiquant son droit d'interdire à tous les sous-marins des belligérants le séjour dans ses eaux territoriales.

Lorsque, par ordonnance du 19 juillet 1916, le Gouvernement suédois avait interdit l'accès des ports du Royaume aux sous-marins, l'Allemagne s'était bien gardée d'élever la moindre protestation. C'est qu'alors la mesure lui était favorable. L'ordonnance suédoise avait été prise, en effet, dans le but d'entraver les opérations des sous-marins alliés dans la Baltique, en les empêchant de surveiller le trafic commercial entre la Suède et l'Allemagne, alors qu'il était toujours facile à l'Allemagne de surveiller en mer du Nord le trafic commercial suédois avec les Alliés.

La Hollande répondit au memorandum des Alliés par une note du 14 octobre 1916. Le Gouvernement hollandais observe que, le droit des gens n'ayant pas prévu de règles spéciales pour les sous-marins, ceux-ci doivent être traités comme les autres navires de guerre : « Il ne résulte d'aucune disposition du droit des gens que les devoirs des Puissances neutres, au sujet du régime à appliquer aux navires de guerre belligérants, varient selon la capacité de nuire des différents types de navires de guerre, l'emploi plus ou

1. Dès la publication du Décret royal norvégien, les sous-marins allemands se livrèrent à un véritable massacre des bâtiments norvégiens. Ils arrêtaient et examinaient la plupart des navires sortant des ports de ce pays. Pendant la seconde quinzaine d'octobre 1916, la marine marchande de la Norvège subit plus de pertes qu'elle n'en avait éprouvées depuis le début de la guerre.

moins fréquent que les belligérants font d'un type spécial, ou la mesure dans laquelle ces différents navires profitent d'un séjour fait dans un port neutre... Sauf dans des cas exceptionnels (avaries de navires, état de la mer), les navires de guerre des belligérants ne peuvent franchir la limite des eaux territoriales néerlandaises, sous peine d'être internés. Cette règle a été appliquée au sous-marin allemand *UC-8* et au sous-marin anglais *K-6*... »

Quant au Danemark, gêné par le voisinage de l'Allemagne, il répond aux Alliés, le 6 octobre 1916, dans une note très vague, qu'il s'en tiendra à la Convention XIII de La Haye et qu'il ne changera pas « sa ligne de conduite déjà connue ». En remettant cette réponse au ministre de France à Copenhague, le ministre des Affaires étrangères danois rappela qu'un sous-marin anglais était venu une fois dans un port danois pour y débarquer un malade et y acheter divers approvisionnements. Cette visite constituait un précédent, dont un sous-marin allemand devait profiter quelque temps plus tard en relâchant à Esbjerg, en raison du mauvais état de la mer¹.

L'Espagne fit savoir à l'Allemagne qu'elle ne désirait pas de nouvelles visites de sous-marins et le Gouvernement de Berlin lui donna l'assurance, le 28 août 1916, qu'aucun sous-marin n'entrerait désormais dans ses eaux. En même temps, le Gouvernement espagnol s'efforçait de provoquer une entente de tous les neutres pour interdire complètement l'entrée des sous-marins dans leurs eaux territoriales. Le Gouvernement de

1. Laurens, *Le blocus et la guerre sous-marine*, p. 110.

Madrid rédigea même un projet de décret, qu'il soumit au Gouvernement américain ; mais Washington répondit que la question ne lui paraissait pas se poser sur le plan international, mais qu'elle relevait uniquement de la politique intérieure de chaque Etat. N'ayant pas reçu l'approbation des Etats-Unis, qui constituaient l'Etat neutre le plus important, l'Espagne ne promulgua pas son décret et s'en tint à l'assurance que lui avait donnée l'Allemagne qu'aucun sous-marin ne pénétrerait dans ses eaux territoriales. Malgré cette assurance, l'Allemagne viola à plusieurs reprises la neutralité espagnole. Dans les premiers mois de 1917, les bâtiments de commerce *Voss* et *Gurth* sont attaqués et détruits par un sous-marin dans les eaux territoriales espagnoles, puis c'est le tour, le 7 mai, du *Tiger* ; le 17 juin, du *Spind* ; le 23 juin, du *Capo Verde*. Ce qui amène les Alliés à faire de plus en plus pression à Madrid, pour que l'Espagne fasse respecter sa neutralité. Le Gouvernement britannique fait savoir au Gouvernement espagnol, par l'intermédiaire de son ambassadeur à Madrid, que « la tolérance dont bénéficient à cet égard les navires de guerre allemands constitue une violation excessivement grave du droit des gens ; en conséquence, le Gouvernement britannique se considère comme libre de poursuivre les sous-marins ennemis dans ces eaux territoriales, et va se trouver amené à examiner quelles sont les mesures les plus propres à assurer le respect de ses droits de belligérant. » Sur ces entrefaites, l'*UC-52* en avaries entra dans le port de Cadix, le 11 juin 1917, convoyé par un navire espagnol. Contrairement à l'article 17 de la Convention XIII de La Haye, ses avaries ne furent pas

constatées immédiatement par les autorités du port, de plus les réparations ne furent pas commencées de suite. Les ambassadeurs d'Angleterre, de France et d'Italie protestèrent immédiatement, faisant valoir que « les seules réparations que puisse autoriser un Etat neutre sont celles qui n'ont aucun caractère militaire. Dans le cas d'un sous-marin, sa faculté d'immersion représente une force offensive et défensive, et toute réparation destinée à lui permettre de naviguer en plongée a un caractère militaire et ne doit pas être tolérée. » Pris entre les réclamations alliées et les menaces allemandes, le Gouvernement espagnol autorisa les réparations et le départ de l'*UC-52*, mais publia le 30 juin 1917 le décret suivant interdisant aux sous-marins belligérants l'entrée des eaux territoriales espagnoles :

« ARTICLE PREMIER. — Est interdit aux sous-marins de toutes catégories appartenant aux nations belligérantes la navigation dans les eaux territoriales espagnoles et dans les ports de cette nation.

» ART. 2. — Tous les sous-marins visés dans l'article ci-dessus qui pénétreraient dans la zone de juridiction espagnole, pour quelque cause que ce soit, resteront internés jusqu'à la fin de la guerre.

» ART. 3. — Les sous-marins des pays neutres qui pénétreraient dans les eaux espagnoles devront le faire en naviguant en surface et battant d'une façon ostensible leur pavillon national. »

Un mois après, le 31 juillet, l'*UB-23* venait mouiller dans le port de La Corogne fortement endommagé; il y fut immédiatement interné. Le 9 septembre, convoyé par un torpilleur espagnol, l'*UB-49* entra à Cadix; il

fut interné dans l'arsenal de Carraca, mais le 6 octobre, trompant la surveillance des autorités espagnoles, il parvenait à s'échapper. Malgré les protestations espagnoles, l'Allemagne donna raison au commandant, prétextant que le décret espagnol du 30 juin ne lui était pas applicable, puisque ce sous-marin était entré dans les eaux territoriales espagnoles en naviguant en surface dans l'impossibilité où il était de plonger et que, de ce fait, il ne pouvait plus être considéré comme un submersible.

Ainsi, les uns après les autres, tous les Gouvernements neutres étaient amenés à interdire l'accès de leurs eaux territoriales aux sous-marins belligérants, soit dans le but d'assurer la sécurité de la navigation autour de leurs côtes, soit sous la pression politique d'un des belligérants. On peut se demander quelle attitude un neutre, exclusivement soucieux de se conformer aux principes du droit des gens, devait être amené à prendre. Devait-il assimiler les submersibles aux navires de surface, conformément à la thèse de l'Allemagne ? Ou bien, au contraire, devait-il accepter la thèse des Alliés ainsi résumée dans leur note au Gouvernement espagnol à la suite de l'entrée de l'*U-35* à Carthagène : « La difficulté de connaître les mouvements et de contrôler l'action ultérieure des sous-marins rend impossible aux neutres, de se garder contre des ruptures de neutralité, après que le sous-marin a quitté le port, et *cela justifie les neutres à faire une distinction entre les navires de surface et les sous-marins*. Ces derniers devraient être traités sur le même pied que les hydravions et

autres aéronefs, et ne devraient pas être autorisés du tout à entrer dans les ports neutres. »

A l'appui de cette thèse, on a fait valoir trois sortes d'arguments :

1° La faculté d'invisibilité des sous-marins leur permet de se soustraire à toute surveillance de la part des autorités neutres;

2° Importance beaucoup plus grande des ravitaillements en pays neutres pour les sous-marins que pour les navires de surface;

3° Les sous-marins allemands s'étant livrés à des agissements contraires au droit des gens, l'intérêt du monde civilisé exige que des règles nouvelles soient édictées pour empêcher le retour de tels forfaits.

Ni les uns ni les autres de ces arguments ne semblent entraîner l'obligation pour les Etats neutres de refuser l'accès de leurs eaux territoriales aux sous-marins belligérants plutôt qu'aux navires de guerre de surface. Le sous-marin doit être traité comme tous les autres bâtiments; il n'a en rien démérité à l'égard des neutres parce qu'il emploie l'immersion comme procédé tactique. Les moyens employés par les belligérants ne regardent que ceux-ci et les neutres n'ont aucun droit de s'en occuper. Le sous-marin attaque son adversaire par la méthode qui lui est propre, et le neutre, tant qu'il n'en est pas victime, n'a rien à y voir. Le seul devoir imposé à l'Etat neutre est de veiller à la parfaite neutralité de ses eaux territoriales, afin que l'un des belligérants n'en use pas comme base militaire. En conséquence, si un Etat neutre considère qu'il lui est difficile de faire respecter sa neutralité par les sous-marins capables de

tromper sa surveillance en s'immergeant, il a le droit, mais non pas l'obligation, de fermer l'accès de ses ports aux sous-marins de tous les belligérants sans distinction.

Que le ravitaillement en vivres et en combustible, dans les ports neutres, soit pour les sous-marins d'une utilité encore plus considérable que pour les autres navires de surface, c'est absolument certain. Mais y a-t-il là raison suffisante pour refuser aux submersibles le bénéfice du droit d'asile, plutôt qu'aux navires de surface ? Dans l'état actuel du Droit positif international, il n'est pas possible de faire de distinction, et poser le problème pour les uns, c'est le poser pour les autres.

Il semble qu'il serait très utile que cette question de l'asile à accorder par les neutres aux sous-marins belligérants soit étudiée et fasse l'objet d'une convention internationale. Le projet de décret élaboré par le Gouvernement espagnol au lendemain de l'entrée de l'*U-35* à Carthagène, et soumis pour avis au Gouvernement américain pourrait servir de base de discussion. Ce projet prévoyait qu'aucun sous-marin belligérant ne pourrait pénétrer dans un port neutre sans autorisation préalable, sollicitée par la voie diplomatique, ou sans être en état de détresse pour cause d'avaries ou de mauvais temps. Les eaux territoriales ne pourraient être traversées qu'en surface, avec le pavillon national. Une fois entrés, ces sous-marins ne devraient pas communiquer avec la terre, ni recevoir aucun combustible. Ils devraient repartir dans les vingt-quatre heures, ou leurs avaries aussitôt réparées.

En attendant une convention internationale unani-

mement acceptée, les Etats neutres seraient heureusement inspirés en s'y conformant librement, mais aucun belligérant ne saurait en réclamer l'exécution comme un droit.

Sous-marins commerciaux.

Le bâtiment de guerre n'était à l'origine qu'un navire marchand que l'on armait au moment de son entrée en guerre. L'ancêtre du navire de guerre de surface est donc le navire de commerce. Pour le sous-marin, c'est le contraire qui s'est produit; le sous-marin de guerre était déjà un engin perfectionné lorsqu'est apparu le sous-marin commercial.

Lorsque les Alliés eurent complètement bloqué l'Allemagne, en coupant tout son trafic commercial transatlantique, M. Lohmann, président de la Chambre de commerce de Brême, eut l'idée de construire des sous-marins commerciaux destinés à transporter certains produits indispensables pour la guerre. Le premier sous-marin commercial fut mis en chantier, en octobre 1916, par la société Germania; achevé en mai suivant, il prit le nom de *Deutschland*. D'un rayon d'action de 23.000 milles, il pouvaient transporter 700 tonnes de cargaison.

Le *Deutschland* appareilla le 23 juin 1916 pour les Etats-Unis, arriva à Baltimore le 8 juillet, en repartit le 1^{er} août et rentra à Brême le 23 août, provoquant l'enthousiasme de l'Allemagne. Son entrée à Baltimore suscita une vive réaction de la part des Alliés. Le Foreign Office appela immédiatement l'attention des Etats-Unis sur les conséquences que pourraient entraî-

ner pour l'avenir, les mesures prises à ce sujet par le Gouvernement américain. Par un télégramme du 14 juillet 1916, le Gouvernement britannique attirait l'attention de son ambassadeur à Washington sur ce que « la discussion sur les sous-marins préoccupait sérieusement le Gouvernement britannique, plus sans doute en ce qui concernait l'avenir, qu'en raison de la position maritime des Alliés. Le Gouvernement britannique estimait qu'il devait insister énergiquement pour qu'il soit établi que sous-marins et navires de commerce sont deux choses essentiellement différentes.

« Il n'est pas nécessaire, continuent les instructions à l'ambassadeur britannique, d'exposer toutes les raisons, mais la principale est qu'il n'existe aucun moyen permettant d'identifier un sous-marin à la mer, et qu'il n'est pas possible de prouver qu'il tient les engagements qu'il a pu prendre vis-à-vis des Gouvernements neutres.

» ... Il n'y a aucun moyen, autant qu'on peut le prévoir, d'assurer qu'un sous-marin arborant le pavillon de commerce et armé par des réservistes appartenant à la marine de commerce ne puisse être transformé presque immédiatement en un très puissant navire de guerre. Les Allemands ont toujours prétendu qu'ils pouvaient opérer ainsi avec les navires de surface. Ceci est déjà un assez grand mal en lui-même, mais le mal serait dix fois plus grand si ce privilège était étendu aux sous-marins.

» A tous ces maux et à d'autres qui pourraient être indiqués, le Gouvernement de Sa Majesté ne voit aucun remède, si ce n'est d'engager les neutres à

accepter la doctrine qu'une nouvelle législation est nécessaire, si l'on veut régler définitivement cette nouvelle espèce d'engins de guerre. » Par une lettre à notre ambassadeur, M. Briand, président du Conseil, priait celui-ci d'appuyer les arguments de son collègue britannique.

Le Gouvernement américain admit bien de déclarer que le cas du *Deutschland* ne constituait pas un précédent, mais il se refusa à prescrire l'internement de ces sous-marins. Tout au plus interdira-t-il la navigation en plongée dans ses eaux territoriales. Le mémorandum allié du 20 août 1916 qui revenait sur la question des sous-marins commerciaux ne fut pas mieux accueilli à Washington.

En fait, la destinée des sous-marins commerciaux fut courte. Après un voyage aux Etats-Unis, d'où il rapporta 700 tonnes de marchandises précieuses et de caoutchouc, le *Deutschland* fut transformé en navire de guerre sous le nom d'*U-155* et quitta Kiel en mai 1917, pour une croisière aux Açores. Son similaire le *Bremen* se perdit corps et biens au cours de son premier voyage vers les Etats-Unis. Les sept unités de ce type qui étaient en construction passèrent dans la flotte de guerre et prirent dans la série des *U* les numéros de 151 à 157.

A la suite de la discussion soulevée par l'affaire du *Deutschland*, on fut amené à se demander si un sous-marin commercial devait être considéré comme un navire de guerre ou comme un navire de commerce. Un tel bâtiment doit-il être soumis aux restrictions imposées dans les eaux neutres aux bâtiments de guerre ? Il est certain qu'un sous-marin commercial

ne peut être comparé complètement à un navire de commerce de surface, car il n'a qu'à plonger au coup de semonce pour échapper à l'arrêt et à la visite des navires de guerre. De plus, quelle que soit l'efficacité d'un blocus, un sous-marin commercial le forcera en plongée, sans qu'aucune force bloquante puisse s'y opposer.

Comme pour les bâtiments de guerre sous-marins, l'attitude des neutres fut en relation directe avec les rapports que ceux-ci entretenaient avec l'une ou l'autre des parties belligérantes. La Norvège, naturellement portée à ménager l'Angleterre, « reconnut que la distinction entre sous-marins de commerce et sous-marins de guerre était inapplicable et aboutirait, si elle pouvait s'appliquer, à des conséquences odieuses » ; en conséquence, le décret royal du 13 octobre 1916 interdit l'accès des eaux territoriales à tout sous-marin militaire ou commercial.

La Hollande, mal placée au milieu du conflit, rappela que le Droit international positif n'ayant pas prévu de règles spéciales pour les sous-marins, ces navires devaient être traités comme les autres. « Si c'est un navire de guerre, ou navire y assimilé, d'une puissance belligérante, et si sa présence dans les eaux territoriales n'est pas justifiée par la prescription de la déclaration de neutralité, il est interné. Si c'est un navire de commerce, il est relaxé ; aucun principe du droit relatif à la neutralité ne saurait justifier son internement. »

Le Danemark, dont la situation est assez semblable à celle de la Hollande, adopta la même attitude. « Puisqu'il s'agit, dit-il dans sa réponse, d'un phéno-

mène tout nouveau, le Gouvernement danois n'a aucune expérience des difficultés que l'emploi de ces navires pourrait présenter pour le maintien de sa neutralité, et il ne croit pouvoir prendre en considération l'adoption de nouvelles dispositions spéciales à leur égard, qu'une fois cette expérience acquise. »

La Suède, par contre, adopta une attitude franchement favorable à l'Allemagne. A la suite d'actes de violation de la neutralité des eaux territoriales suédoises par des bâtiments de guerres russes, le Gouvernement de Stockholm promulgua, le 19 juillet 1916, une Ordonnance ainsi conçue : « Il est interdit aux sous-marins étrangers, *armés en guerre*, sous peine d'être attaqués sans avertissement, de naviguer ou de séjourner dans les eaux territoriales suédoises à une distance de moins de 3 milles marins de la terre ferme ou de l'îlot ou récif le plus éloigné de la côte suédoise qui n'est pas complètement submergé. » Les mots « armés en guerre » reconnaissaient implicitement l'existence des sous-marins commerciaux. L'Allemagne étant seule à posséder ce genre de submersibles, les navires de guerre suédois pouvaient attaquer sans avertissement les sous-marins alliés, mais lorsqu'ils se trouvaient en présence de sous-marins allemands, ils devaient préalablement s'assurer si les navires rencontrés étaient des bâtiments de guerre ou de commerce. Pour un sous-marin immergé, c'était impossible, la Suède s'interdisait implicitement d'attaquer les sous-marins en plongée quels qu'ils fussent, établissant ainsi en faveur de l'Allemagne un régime de faveur. Dans leur note du 30 août 1916, les Alliés ne manquèrent pas de protester contre cet état de choses.

En fait, les sous-marins commerciaux ne furent à peu près pas employés; le coût de revient de ces bâtiments était hors de proportion avec le tonnage très réduit de marchandises transportées. Il semble, en tout cas, que les Alliés aient pris parti un peu vite contre le sous-marin commercial. On a fait valoir que le sous-marin commercial peut se transformer rapidement, en pleine mer, en bâtiment de guerre, en embarquant des canons et tubes lance-torpilles. Mais ce n'est pas là une propriété particulière aux submersibles. Les navires de commerce de surface emploient depuis longtemps ce procédé; l'*Alabama* fut armé en grande partie, après sa sortie des eaux territoriales anglaises, et pendant la guerre de 1914-1918, les Allemands ont armé des croiseurs auxiliaires en pleine mer.

CONCLUSION

Le sous-marin peut donc se conformer aux règles du Droit international comme tout autre navire de guerre. Seules des raisons politiques ont poussé certaines puissances à en demander l'abolition. Dès les premières expériences de Fulton, au lendemain même des essais du *Nautilus* dans la rade de Walmer, où il torpilla le brick *Dorothée*, l'Angleterre, percevant le danger que pouvait présenter pour elle cet engin, éconduisit l'inventeur. Un siècle plus tard, lord Gorchon, premier lord de l'Amirauté dans les premières années du xx^e siècle, déclarait aux Communes : « Le sous-marin est une idée morbide; il n'y a pas à s'en préoccuper dans la guerre navale... L'Amirauté n'a que faire de sous-marins; si elle en suit les progrès réalisés chez les autres nations, c'est seulement pour rechercher les moyens pratiques de se protéger contre eux. »

Au moment où l'Allemagne proclamait que son avenir était sur l'eau, l'amiral Tirpitz partageait les préjugés anglais contre le sous-marin. « La Marine française, disait-il, dédaigneusement, avec son engouement pour une arme (le sous-marin) inutilisable pour la guerre, enfourche un dada ruineux. » Mais le jour où la superbe *Flotte de haute mer* dut rester au port, le sous-marin si décrié devait revenir en faveur.

Après la guerre, les Etats-Unis, qui ne possédaient

encore qu'une marine militaire relativement faible, se rangèrent aux côtés de la France pour défendre l'existence du sous-marin à la Conférence de Washington. Mais à la Conférence de Londres, lorsque après avoir obtenu la parité avec l'Angleterre, ils furent devenus une grande Puissance navale, les Etats-Unis changèrent de camp et par raison politique réclamèrent la suppression de l'arme qu'ils avaient défendue huit ans auparavant.

Les flottes puissantes ont, en effet, intérêt à voir disparaître le sous-marin. La propriété de s'immerger que possède ce navire, donne une obsession perpétuelle aux commandants et aux équipages des bâtiments de surface, les obligeant à ne sortir des ports que le moins souvent possible et seulement à de grandes vitesses qui fatiguent les hommes et les bâtiments. En outre, lorsque l'Angleterre, maîtresse incontestée des mers, eut obtenu la suppression de la guerre de course, elle savait qu'en cas de guerre, sa toute puissance maritime garantissait son trafic commercial et que, par cette même raison, elle contrôlerait le trafic maritime de ses adversaires. Mais, que l'on accorde aux submersibles les mêmes droits qu'aux croiseurs de surface, immédiatement cette omnipotence des puissantes marines ne garantit plus la liberté du commerce sous pavillon de la plus forte des flottes en présence. Le sous-marin est l'arme des Puissances navales de second rang. Il ne leur donne pas la suprématie sur mer, ni même la possibilité d'user de la mer pour leurs échanges commerciaux, mais il leur permet de troubler le trafic maritime de leurs ennemis. La suprématie de la flotte la plus puissante n'est plus

aussi incontestée : pour cette raison, les Puissances navales de premier ordre réclameront toujours l'abolition du sous-marin ; pour cette même raison, les Puissances navales de second ordre ne s'y résigneront jamais de leur plein gré.

Vu, le Doyen,
BERTHÉLÉMY.

Vu, le Président de la Thèse :
DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

CHRONOLOGIE

DES PRINCIPAUX EVENEMENTS NAVALS

1914

1^{er} août. — Mobilisation française.

3 août. — L'Allemagne déclare la guerre à la France.

20 août. — Ordre en Conseil britannique mettant en application la Déclaration de Londres sous certaines réserves.

25 août. — Décret du Gouvernement français mettant en application la Déclaration de Londres.

19 septembre. — Règlement du Gouvernement des Etats-Unis relatif aux navires de commerce armés, fixant les caractères de l'armement définitif.

20 octobre. — Destruction par un sous-marin allemand du premier navire de commerce, le *Glitra*.

27 octobre. — Torpillage sans avertissement du vapeur français *Amiral-Ganteaume*.

29 octobre. — Ordre en Conseil britannique modifiant celui du 20 août sur l'application de la Déclaration de Londres : la preuve de non destination hostile sera à la charge du neutre. — Le décret français du 6 novembre a le même objet.

1^{er} novembre. — Bataille de Coronel.

3 novembre. — L'Amirauté britannique déclare zone militaire toute la mer du Nord et recommande aux navires neutres de prendre des instructions de route dans un port anglais.

9 novembre. — Destruction de l'*Emden* dans l'Océan Indien.

10 novembre. — Circulaire du ministre de la Marine française prescrivant d'éviter dans toutes les mesures possibles, les déroutements des navires visités.

8 décembre. — Bataille des Falklands.

1915

24 janvier. — Combat naval du Dogger-Bank entre croiseurs anglais et allemands.

25 janvier. — Le Gouvernement allemand annonce son intention d'exercer le contrôle de toutes les denrées alimentaires à partir du 1^{er} février.

2 février. — Attaque contre le canal de Suez.

4 février. — L'Amirauté allemande déclare zone de guerre toutes les eaux des Iles britanniques, en représailles de la guerre commerciale : tous les bâtiments rencontrés à partir du 18 y seront détruits.

7 février. — Le Foreign-Office publie un mémorandum justifiant l'usage de faux pavillons par les navires britanniques.

10 février. — Protestation du Gouvernement américain contre la proclamation allemande du 4 février.

13 février. — Etablissement du premier barrage contre sous-marins dans le Pas de Calais.

20 février. — Proposition de médiation du Gouvernement des Etats-Unis pour essayer d'atténuer, d'une part la guerre commerciale, d'autre part la guerre sous-marine.

1^{er} mars. — Déclaration des Gouvernements anglais et français se proposant, par représailles contre la guerre sous-marine, d'arrêter tout trafic de provenance ou à destination ennemie.

5 mars. — Protestation des Etats-Unis contre la déclaration du 1^{er} mars, qui constitue un blocus de l'Allemagne, sans limite de rayon d'action.

11 mars. — Ordre en Conseil britannique fixant les modalités du blocus de l'Allemagne.

12 mars. — Décret français ayant le même objet.

14 mars. — Destruction du *Dresden* à l'île chilienne Juan Fernandez.

10 avril. — Loi française sur les assurances maritimes.

25 avril. — Débarquement des Alliés à Gallipoli.

7 mai. — Torpillage du *Lusitania*.

13 mai. — Arrivée à Cattaro de l'*U-21*, premier sous-marin allemand entrant en Méditerranée.

25 mai. — L'*U-21* arrive aux Dardanelles et torpille le *Triumph*.

6 juin. — Le Gouvernement allemand donne aux sous-marins l'ordre de n'attaquer aucun paquebot à passagers même ennemi.

19 août. — Destruction du sous-marin allemand *U-24* par le *Baralong*. Torpillage de l'*Arabic*.

27 août. — A la suite des représentations des Etats-Unis au sujet de l'*Arabic*, le Gouvernement allemand donne l'ordre de suspendre la guerre sous-marine contre le commerce dans les mers du Nord.

29 novembre. — Ordonnance du Gouvernement suédois interdisant aux sous-marins l'accès des eaux suédoises.

1916

Généralisation chez les Alliés de l'armement défensif des navires de commerce.

10 février. — L'Allemagne déclare qu'à partir du 19 février,

elle traitera en belligérants tous les navires de commerce armés.

24 février. — Le Gouvernement allemand ordonne la reprise de la guerre sous-marine, en attaquant les navires après avertissement.

24 mars. — Torpillage du *Sussex*, paquebot français à passagers.

25 mars. — Déclaration du Gouvernement des Etats-Unis reconnaissant officiellement aux navires marchands le droit de s'armer pour leur défense.

25 avril. — A la suite des observations des Etats-Unis relatives au *Sussex*, l'Amirauté allemande rappelle tous les sous-marins à la mer, et leur ordonne de ne torpiller qu'après avertissement.

1 juin. — Bataille du Jutland.

21 juin. — Le sous-marin *U-35* entre dans le port de Carthagène.

7 juillet. — Abrogation par la France et l'Angleterre de la Déclaration de Londres.

10 juillet. — Le sous-marin commercial *Deutschland* entre dans le port de Baltimore.

24 juillet. — Une conférence interalliée, à Paris, décide que les sous-marins doivent être exclus du bénéfice des règles ordinaires sur l'admission dans les eaux et ports neutres.

27 juillet. — Les Allemands fusillent le capitaine Fryatt pour avoir essayé de couler un sous-marin avec son bâtiment, le *Brussels*, le 28 mars.

13 octobre. — Décret royal norvégien interdisant l'accès des sous-marins dans les eaux norvégiennes.

1917

9 janvier. — L'Empereur d'Allemagne ordonne de reprendre la guerre sous-marine à partir du 1^{er} février.

1^{er} février. — Déclaration du Gouvernement allemand de reprendre la guerre sous-marine sans restriction ni avertissement.

3 février. — Les Etats-Unis rompent les relations diplomatiques avec l'Allemagne.

15 avril. — Embarquement des prisonniers allemands sur les navires hôpitaux français, pour assurer leur inviolabilité.

17 juin. — Combat du bateau-piège français *Marguerite* avec un sous-marin allemand.

10 septembre. — Embarquement d'officiers espagnols sur les navires hôpitaux français, pour assurer leur inviolabilité.

1918

8 janvier. — Message du président Wilson, dit des « Quatorze points ».

23 avril. — Embouteillage des ports de Zeebruge et d'Ostende par *block-ships*.

2 novembre. — Révolte générale dans la flotte allemande.

11 novembre. — L'Allemagne souscrit aux conditions de l'armistice.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- ALESSANDRI. — *Contribution à l'étude des blocus nouveaux*, 1919.
- ARCHIMBAUT. — *La Conférence de Washington*, 1923.
- BYWATER. — *Les marines de guerre*, 1930.
- CASTEX. — *Synthèse de la guerre sous-marine de Pontchartrain à Tirpitz*, 1920.
- E. CHATTERTON. — *Les bateaux-pièges, Q-ships, contre les sous-marins allemands*, 1928.
- DENYS COCHIN et un groupe de ses collaborateurs. — *Les organisations de blocus en France, pendant la guerre de 1914-1918*.
- DUBOC. — *Le droit de visite et la guerre de course*, 1902.
- DUPUIS. — *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de la Haye et de Londres*, 1899.
- Claude FARRÈRE et Paul CHACK. — *Combats et batailles sur mer*.
- FAVEREAU (Vice-Amiral). — *La marine française et la Conférence de Washington*, 1922.
- FAUCHILLE. — *Traité de droit international public*, 8^e édition. *La guerre de 1914*, recueil de documents intéressant le droit international, 3 volumes, 1914-1918.
- GIDEL. — *Le droit international public de la mer*, 1932.
- GUICHARD (Lieutenant de vaisseau). — *Histoire du blocus naval (1914-1918)*, 1919.
- LAPRADELLE (Geoffre de). — *Les principes généraux du droit international*, 1930.
- LAURENS (capitaine de frégate). — *Le blocus et la guerre sous-marine*, 1924.
- Introduction à l'étude de la guerre sous-marine.*
 Précis d'histoire de la guerre navale (1914-1918), 1929.
- Histoire de guerre sous-marine allemande*, 1930.

MERIGNAC et LEMONON. — *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918.*

Andréas MICHELSEN. — *La guerre sous-marine.*

RAULIN (G. de). — *Le Blocus*, 1918.

SCHEER. — *Mémoires* (Payot).

SEYMOUR. — *Papiers intimes du colonel House*, 1932.

STRUPP. — *Eléments de droit international public universel, européen et américain*, 1930.

LOWELL Thomas. — *Les corsaires sous-marins*, 1930.

TIRPITZ. — *Mémoires* (Payot).

VILLENEUVE-TRANS (de). — *La liberté des mers. Le blocus de l'Allemagne, la guerre sous-marine*, 1917.

THESES

BARBIER. — *Les navires hôpitaux et la guerre de 1914-1918*, Thèse, Paris, 1919.

ESTIENNY. — *Le problème de la limitation et de la réduction des armements navals*. Thèse, Toulouse, 1931.

FOURCADE. — *Le problème du désarmement et la Conférence de Washington*. Thèse, Toulouse, 1923.

GALLOIS. — *L'inviolabilité des navires hôpitaux*. Thèse, Caen, 1931.

JACQUEMART. — *La Conférence de Washington*. Thèse, Paris, 1923.

KESSELER. — *Le droit d'asile dans la guerre maritime*. Thèse, Nancy, 1920.

NAVELLO. — *De l'évolution du droit de visite et du droit de prise au cours de la dernière guerre*. Thèse, Paris, 1925.

TRÉVILLY. — *Essai sur l'histoire et la situation du sous-marin en droit international*. Thèse, Caen, 1931.

ARTICLES DE REVUES ET PERIODIQUES

AURIAC (d'). — *Le blocus continental et le pseudo-blocus allemand. Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1917.

BARET. — *La prétendue faillite du sous-marin, Revue maritime*, 1921.

- BERGEON. — La Conférence de Londres et le désarmement naval, *Le Capital*, 5 mai 1930.
- CLOAREC. — La Conférence de Londres, *Le Capital*, 17 janvier 1930.
- DELAGE Edmond. — La liberté des mers, *Le Temps*, 15 février 1930.
- DOCTEUR (Amiral). — L'obsession sous-marine, *Journal Le Matin*, 22 février 1932.
- FAUCHILLE. — La guerre sous-marine allemande, *Revue générale de droit international public*, tome 35.
- FRANÇOIS. — L'avenir du sous-marin, *Revue générale de droit international public*, tome 23.
- GOUTTES (des). — Le torpillage des navires hôpitaux par les Allemands, *Revue générale de droit international public*, tome 24.
- LAPRADELLE (de). — La Conférence de la Paix, *Revue générale de droit international public*, tome 6.
- LAURENS (Capitaine de vaisseau). — La conduite de la guerre sous-marine par les Allemands, *Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1931.
- PERRINJAQUET. — La guerre commerciale sous-marine, *Revue générale de droit international public*, tomes 22, 23, 24.
- PILLET. — La guerre actuelle et le droit des gens, *Revue générale de droit international public*, tome 23.
- Collections de l'*Europe Nouvelle*, de la *Revue des Deux Mondes* et de la *Revue Maritime*.
-

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

TITRE PREMIER

LE SOUS-MARIN ET LES CONFÉRENCES INTERNATIONALES (1914-1918)	11
La question du sous-marin.	11
Conférences navales d'après-guerre	21
CHAPITRE PREMIER. — CONFÉRENCE DE LA PAIX (27 janvier-2 décembre 1919)	21
CHAPITRE III. — CONFÉRENCE DE WASHINGTON (12 novembre 1921-6 février 1922)	29
I. — Question de l'abolition des sous-marins	30
II. — Résolutions Root. § 1. — Soumission des sous-marins aux règles du droit international sur la protection de la vie des neutres et des non-combattants. § 2. — Renonciation à l'emploi du sous-marin pour la destruction du commerce	38
CHAPITRE III. — CONFÉRENCE DE Londres (21 janvier-22 avril 1930)	57
I. — Le sous-marin est un bâtiment de guerre comme les autres	63
II. — Le sous-marin est arme défensive indispensable à toutes les puissances navales.	65
III. — Réglementation de l'usage du sous-marin, § 1. — Abolition du sous-marin, § 2. — Réglementation de l'emploi du sous-marin, § 3. — Réglementation de la dimension unitaire	67

TITRE II

LE SOUS-MARIN : SA SITUATION JURIDIQUE DANS LA GUERRE MARITIME	85
Légitimité de la guerre sous-marine.	87
Emploi des sous-marins dans la guerre maritime	90
CHAPITRE PREMIER. — Le sous-marin et le blocus.	92
I. — Réglementation du blocus par la Conférence de Londres (1908-1909)	94

II. — Transformation des règles du blocus à la suite de la guerre sous-marine de 1914-1918. § 1. — Emploi légitime du sous-marin dans le blocus. § 2. — Zones de guerre. § 3 — Guerre sous-marine « sans restrictions »	98
III. — Conclusions sur les possibilités d'emploi des sous-marins dans un blocus. § 1. — Le sous-marin contre le blocus. § 2. — Le sous-marin pour le blocus.....	120
CHAPITRE II. — LE SOUS-MARIN ET L'EXERCICE DU DROIT DE VISITE	126
I. — Légitimité du droit de visite par sous-marins.....	127
II. — La guerre sous-marine et le droit de visite des navires hôpitaux	137
III. — La guerre sous-marine commerciale et l'armement défensif des navires de commerce.....	142
Bateaux-pièges	161
CHAPITRE III. — LE SOUS-MARIN ET LE DROIT D'ASILE	166
Sous-marins commerciaux	185
CONCLUSION	191
CHRONOLOGIE des principaux événements navals.....	194
BIBLIOGRAPHIE	199

